



**УНИВЕРЗИТЕТ
У НИШУ**

**Универзитетска
Библиотека
"Никола Тесла"**

**UNIVERSITY
OF NIŠ**

**University
Library
"Nikola Tesla"**



**ДИГИТАЛНИ
РЕПОЗИТОРИЈУМ
УНИВЕРЗИТЕТА
У НИШУ**

**Библиотека
Дисертације**

**DIGITAL
REPOSITORY
OF THE UNIVERSITY
OF NIŠ**

Ph.D. Theses

**UNIVERZITET U NIŠU
EKONOMSKI FAKULTET**

**KONTROVERZE OPOREZIVANJA DOHOTKA
FIZIČKIH LICA**

-DOKTORSKA DISERTACIJA-

**Mentor:
Dr Jadranka Đurović-Todorović**

**Kandidat:
mr Marina Đorđević**

Niš, 2008.

I	UVOD	5
II	MESTO I ULOGA POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA U PORESKOM SISTEMU	10
2.1.	UVOĐENJE I EFEKTI UVOĐENJA POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA	10
2.1.1.	<i>Poreski sistem i poreska politika</i>	10
2.1.1.2.	Struktura savremenih poreskih sistema.....	18
2.1.1.2.1.	Mesto poreza na dohodak fizičkih lica u poreskim sistemima savremenih država	26
2.1.1.2.2.	Tendencije razvoja poreza na dohodak fizičkih lica u savremenim poreskim sistemima.....	28
2.1.1.3.	Optimalan poreski sistem.....	31
2.1.2.	<i>Pojava i razvoj poreza na dohodak fizičkih lica</i>	37
2.1.2.1.	Istorijski razvoj poreza na dohodak fizičkih lica	37
2.1.2.1.1.	Subjektivni porezi	38
2.1.2.1.2.	Porezi na prihode	41
2.1.2.2.	Uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica	43
2.1.3.	<i>Efekti uvođenja poreza na dohodak fizičkih lica</i>	47
2.1.3.1.	Efekat dohotka	48
2.1.3.2.	Efekat supstitucije	49
2.1.3.3.	Efekti stimulacije	54
2.1.3.3.1.	Efekti na ponudu rada	55
2.1.3.3.2.	Efekti na štednju i investicije.....	60
2.1.3.4.	Efekti stabilizacije.....	66
2.1.3.4.1.	Efekti na nezaposlenost	67
2.1.3.4.2.	Efekti na inflaciju	68
2.1.3.5.	Efekti redistribucije.....	70
2.2.	SPECIFIČNOSTI OPOREZIVANJA DOHOTKA FIZIČKIH LICA	76
2.2.1.	<i>Osnovne karakteristike poreza na dohodak fizičkih lica</i>	76
2.2.1.1.	Elastičnost poreza na dohodak fizičkih lica i problem automatske stabilizacije	76
2.2.1.2.	Izdašnost poreza na dohodak fizičkih lica	81
2.2.2.	<i>Sistemi poreza na dohodak fizičkih lica</i>	83
2.2.2.1.	Analitičko (cedularno) oporezivanje.....	84
2.2.2.2.	Sintetičko (globalno) oporezivanje	84
2.2.2.3.	Mešoviti sistem oporezivanja dohotka.....	88
2.2.2.4.	Faktori koji utiču na izbor adekvatnog sistema oporezivanja.....	89
2.3.	KONFLIKT EFIKASNOSTI I PRAVIČNOSTI U SISTEMU POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA.....	91
2.3.1.	<i>Efikasnost i pravičnost kao pretpostavke optimalnog oporezivanja</i>	91
2.3.1.1.	Princip efikasnosti.....	92
2.3.1.2.	Princip pravičnosti	97
2.3.2.	<i>Načini za rešavanje konflikta između principa efikasnosti i principa pravičnosti u oporezivanju</i>	103
III	SINTETIČKO OPOREZIVANJE DOHOTKA I ANALIZA OSNOVNIH ELEMENATA POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA	109
3.1.	IZBOR PORESKOG OBVEZNIKA.....	109
3.1.1.	<i>Pojedinac kao poreski obveznik poreza na dohodak fizičkih lica</i>	112
3.1.2.	<i>Porodica kao obveznik poreza na dohodak fizičkih lica</i>	115
3.1.2.1.	Metod deobe dohotka.....	118
3.1.2.2.	Metod porodičnih kvota	119

3.1.2.3.	Metod dvostruke poreske lestvice.....	120
3.1.3.	<i>Efekti zajedničkog oporezivanja dohotka fizičkih lica.....</i>	122
3.1.4.	<i>Analiza relevantnih pokazatelja prilikom izbora obveznika poreza na dohodak fizičkih lica.....</i>	125
3.1.5.	<i>Poreski tretman društva lica.....</i>	128
3.2.	DILEME PRI ODREĐIVANJU ŠIRINE OSNOVICE OPOREZIVANJA	131
3.2.1.	<i>Izbor dohotka kao izvora oporezivanja</i>	134
3.2.2.	<i>Vrste prihoda koje podležu oporezivanju.....</i>	142
3.2.2.1.	Novčani prihodi	142
3.2.2.1.1.	Lična primanja.....	143
3.2.2.1.2.	Prihodi od samostalnog rada.....	144
3.2.2.1.3.	Prihodi od kapitala(kamata, dividenda i renta).....	147
3.2.2.1.4.	Ostali prihodi	150
3.2.2.2.	Kapitalni dobiti.....	151
3.2.2.3.	Fringe benefits	158
3.2.2.4.	Transferna primanja	160
3.2.2.5.	Analiza problema imputiranog dohotka.....	162
3.3.	PRIRODA PORESKIH STOPA- DILEME OKO ODABIRA.....	166
3.3.1.	<i>Vrste poreskih stopa</i>	166
3.3.1.1.	Proporcionalne poreske stope	167
3.3.1.2.	Progresivne poreske stope.....	168
3.3.1.3.	Degresivne poreske stope.....	176
3.3.2.	<i>Faktori koji utiču na izbor između pojedinih vrsta poreskih stopa</i>	178
3.3.3.	<i>Flat porezi.....</i>	182
3.4.	PORESKE OLAKŠICE I OSLOBOĐENJA U SISTEMU OPOREZIVANJA DOHOTKA FIZIČKIH LICA.....	186
3.4.1.	<i>Standardni i nestandardni odbici od poreske osnovice poreza na dohodak fizičkih lica</i>	187
3.4.2.	<i>Utvrđivanje egzistencijalnog minimuma</i>	197
3.4.3.	<i>Efekti poreskih podsticaja u sistemu poreza na dohodak fizičkih lica.....</i>	199
3.5.	NEGATIVNO OPOREZIVANJE	203
IV	OPOREZIVANJE DOHOTKA FIZIČKIH LICA U SRBIJI.....	210
4.1.	POJAVA POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA U SRBIJI.....	210
4.1.1.	<i>Istorijski razvoj poreza na dohodak fizičkih lica u Srbiji</i>	210
4.1.2.	<i>Pokušaj uvođenja sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica u poreski sistem Srbije.....</i>	215
4.2.	ELEMENTI POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA U SRBIJI.....	220
4.2.1.	<i>Poreski obveznik.....</i>	221
4.2.2.	<i>Poreska osnovica.....</i>	222
4.2.3.	<i>Poreska stopa</i>	238
4.2.5.	<i>Godišnji porez na dohodak.....</i>	247
4.3.	NEMINOVNOST UVOĐENJA SINTETIČKOG OPOREZIVANJA DOHOTKA FIZIČKIH LICA U PORESKI SISTEM SRBIJE	250
4.3.1.	<i>Ograničenja u poreskoj administraciji kao prepreka uvođenju sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica</i>	250
4.3.2.	<i>Informacioni sistemi kao podrška uvođenju sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica.....</i>	261
V	ZAKLJUČAK	267

VI LITERATURA..... 278

I UVOD

Poreski sistem predstavlja skup poreskih oblika u jednoj zemlji i njegov cilj i zadatak je da obezbedi dovoljno prihoda državnoj blagajni, a da pri tom ne naruši načela pravičnosti i efikasnosti. Da bi taj zadatak bilo moguće realizovati neophodno je da njemu budu zastupljeni takvi poreski oblici koji će biti dovoljno izdašni, a istovremeno i dovoljno efikasni. Jedan od takvih poreskih oblika je porez na dohodak fizičkih lica, koji obezbeđuje visoke prihode, jer obuhvata veliki broj poreskih obveznika i široku poresku bazu, a takođe putem progresivnog oporezivanja i velikog broja poreskih olakšica i oslobođenja doprinosi obezbeđenju principa pravičnosti u oporezivanju.

U ovom radu biće učinjen pokušaj razjašnjavanja **kontroverzi** u oporezivanju dohotka fizičkih lica. Prva, na koju se nailazi, tiče se *izbora poreskog obveznika*. Neophodno je, uz uvažavanje osnovnih principa oporezivanja načiniti pravi izbor poreskog obveznika, tj. odabrati pojedinca ili porodicu. Zatim, poreska vlast nailazi na sledeću dilemu, a to je *odabir poreske stope*. Treba odlučiti, da li poreskom sistemu konkretne države više odgovaraju progresivne ili proporcionalne (flat) poreske stope. Prilikom oporezivanja dohotka fizičkih lica stalno prisutan konflikt između *principa pravičnosti i efikasnosti*. Poreska vlast i u ovom slučaju treba da postupi u skladu sa potrebama i preferencijama privrede. Međutim, dilema kojoj će biti posvećena najveća pažnja u radu, odnosi se na *odabir osnovice za oporezivanje*. Najveći broj zemalja uzima za poresku osnovicu prilikom oporezivanja dohotka fizičkih lica zbir neto prihoda iz različitih izvora, tj. primenjuje sintetičko oporezivanje dohotka. Međutim, postoje i zemlje, koje vrše oporezivanje svakog prihoda posebno, kada govorimo o porezima na pojedine vrste prihoda. U našoj zemlji, u oporezivanju dohotka primenjuje se mešovita forma oporezivanja koja podrazumeva akontaciono cedularno oporezivanje pojedinih prihoda i koriktivno godišnje oporezivanje ukupnog prihoda.

Od ovako postavljenog istraživanja očekuje se : da prikaže osnovne elemente, determinante i principe savremenih poreskih sistema, da ukaže na poziciju poreza na dohodak fizičkih lica u poreskom sistemu, da istakne vrste i intenzitet efekata koje izaziva uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica, da na osnovu analize osnovnih sistema oporezivanja dohotka utiče na izbor adekvatnog sistema poreza, da prezentira prednosti i nedostatke svakog sistema oporezivanja dohotka, ponaosob, kako bi se olakšao izbor najpogodnijeg sistema oporezivanja dohotka za konkretan poreski sistem, da istakne prednosti sintetičkog oporezivanja nad analitičkim i mešovitim sistemom oporezivanja dohotka, da kritički sagleda dosadašnje sisteme oporezivanja dohotka fizičkih lica u Srbiji i da ukaže na značaj uvođenja sintetičkog oporezivanja dohotka u poreski sistem Srbije, koje je pravičniji, efikasniji, izdašniji sistem oporezivanja i ima sposobnost stabilizacionog delovanja na privredu.

U pravcu realizacije ovog cilja rad će biti strukturiran kroz tri celine. Prva će se baviti mestom i ulogom poreza na dohodak fizičkih lica u poreskim sistemima. Drugi deo će sadržati analizu osnovnih elemenata ovog poreskog oblika i problematiku sintetičkog oporezivanja, dok će u trećem biti obrađeno oporezivanje dohotka u Srbiji.

U *prvom delu* koji nosi naziv **“Mesto i uloga poreza na dohodak fizičkih lica u poreskom sistemu”** nastojaće se da se pozicionira porez na dohodak fizičkih lica u poreskom sistemu, i da se ukaže na njegovu ulogu u savremenim poreskim sistemima. U okviru ovog naslova biće obrađena tri podnaslova.

Prvi podnaslov ovog dela nosi naziv *«Uvođenje i efekti poreza na dohodak fizičkih lica»* i u njemu će biti obrađen problem uvođenja poreza na dohodak fizičkih lica u poreski sistem zemlje. Najznačajniji poreski oblici su: porez na dohodak fizičkih lica, porez na dohodak pravnih lica i porez na promet. Porez na dohodak fizičkih lica je po svojoj izdašnosti odmah iza poreza na promet. On je izuzetno izdašan i doprinosi punjenju državne blagajne. Poreska politika, kao deo ekonomske politike, treba da bude koncipirana tako da iskoristi pozitivne karakteristike poreskih oblika koji figurišu u tom poreskom sistemu. U tom smislu je, i došlo do uvođenja poreza na dohodak fizičkih lica još 1798. godine u Engleskoj, a ubrzo i u drugim zemljama Evrope. Sagledavši ga kao veoma izdašan i elastičan poreski oblik, i zemlje u razvoju počinju da uvode ovaj porez. Danas, u savremenim poreskim sistemima on zauzima veoma važno mesto.

Istorijski razvoj poreza na dohodak fizičkih lica počinje sa uvođenjem subjektivnih poreza, kod kojih je sama ličnost čoveka, odnosno njegova fizička egzistencija, istovremeno i poreski objekt i poreski subjekt. Ovi porezi se smatraju pretečama sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica. Međutim, zbog njihovih negativnih karakteristika (nedistorzivnost i nepravičnost) oni su zamenjeni porezima na pojedine vrste prihoda. Nakon toga, u poreskim sistemima razvijenih država počinje se sa oporezivanjem pojedinih vrsta prihoda, pa dolazi do pojave poreza na prihode od rada, kapitala i prirode. Kasnije, tokom razvoja ovog poreskog oblika prelazi se na oporezivanje dohotka kao sintetičke i sveobuhvatne kategorije kada je u pitanju oporezivanje dohotka fizičkih lica.

U daljem delu rada biće sagledani efekti koje izaziva uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica i to: efekat dohotka, efekat supstitucije, efekat stimulacije (efekti na radnu snagu, štednju i investicije), zatim efekat stabilizacije i efekat redistribucije.

« Specifičnosti oporezivanja dohotka fizičkih lica » je naslov sledećeg dela rada. U ovom delu biće obrađena problematika osnovnih karakteristika ovog poreskog oblika i sistemi koji se u oporezivanju dohotka mogu primeniti.

Kao osnovne karakteristike poreza na dohodak fizičkih lica mogu se izdvojiti elastičnost i izdašnost ovog poreskog oblika. Porez na dohodak fizičkih lica je u funkciji instrumenata stabilizacije fiskalne politike, tj. on utiče na smanjenje konjunkturalnih kretanja u privredi zahvaljujući osobini automatske stabilizacije. Progresivno oporezivanje dohotka utiče na smanjenje fluktuacija agregatne tražnje. U fazi prosperiteta, sa rastom dohotka raste i iznos poreza koji plaćaju poreski obveznici, što utiče na privredu antiinflatorno, i obrnuto, u fazi recesije, odnosno krize. Takođe, kada govorimo o njegovoj izdašnosti, može se reći da se putem ovog poreskog oblika prikupi nešto manje od jedne trećine poreskih prihoda, što ukazuje na značaj ovog poreskog oblika.

Dohodak fizičkog lica može se oporezivati na tri načina, tj. u teoriji i praksi su se iskristalisala *tri sistema poreza na dohodak fizičkih lica*:

1. analitičko (cedularno) oporezivanje dohotka,
2. sintetičko (globalno) oporezivanje i
3. mešoviti sistem oporezivanja dohotka.

Analitičko (cedularno) oporezivanje podrazumeva takav sistem oporezivanja dohotka kod koga se svaki prihod koji ostvari fizičko lice posebno oporezuje, primenom odgovarajućeg poreza, po pravilu proporcionalnim stopama. Sintetičko (globalno) oporezivanje je takav sistem oporezivanja dohotka u kome se dohodak posmatra kao celina svih prihoda koje ostvaruje obveznik, bez obzira po kom osnovu su stečeni, pri čemu se oni oporezuju jednim sveobuhvatnim porezom uz, po pravilu, progresivnu stopu poreza. Na kraju, mešoviti sistem oporezivanja je takav sistem oporezivanja dohotka koji predstavlja kombinaciju prethodna dva sistema.

Sintetički sistem oporezivanja dohotka je najprihvatljiviji za savremene poreske sisteme iz više razloga. Sa primenom sintetičkog oporezivanja dohotka pravično se oporezuje ukupnost ekonomske snage poreskog obveznika, odnosno zbir njegovih neto prihoda korigovan određenim olakšicama i oslobođenjima, ako je to potrebno. Ove korekcije predstavljaju određene standardne i nestandardne odbitke predviđene zakonom. Takođe, primena cedularnih poreza ne obezbeđuje ostvarenje principa elastičnosti, pošto se kod sistema cedularnog oporezivanja vrši oporezivanje pojedinih vrsta prihoda po proporcionalnim stopama što ne doprinosi stabilizaciji u nestabilnim ekonomskim uslovima. Na kraju, sintetičko oporezivanje dohotka je sistem koji obezbeđuje mnogo veće poreske prihode od cedularnog oporezivanja. Globalni porez na dohodak je izdašniji od cedularnog poreza, pošto se kod cedularnog vrši oporezivanje samo pojedinih vrsta prihoda, dok se kod globalnog oporezuje zbir neto prihoda koje poreski obveznik ostvaruje.

Sledeći deo je pod nazivom "*Konflikt efikasnosti i pravičnosti u sistemu oporezivanja dohotka fizičkih lica*" i u okviru njega će biti obrađeni princip efikasnosti, princip pravičnosti i problem protivurečnosti ovih principa. Efikasan porez je onaj koji izaziva male administrativne troškove. Međutim, poreskim vlastima je potreban novac za obavljanje svog posla i ne može se očekivati da sakupljanje poreza ne izaziva nikakve troškove. Prilikom dizajniranja poreskog sistema poreska vlast treba da teži uvođenju onih poreza koji iziskuju što manje troškove administriranja i prikupljanja. Međutim, s druge strane to ne može i ne sme da bude ključni kriterijum za određivanje vrste poreza. Drugi, ne manje važan kriterijum je pravičnost, kako horizontalna, tako i vertikalna. Vertikalna pravičnost podrazumeva da se nametne ljudima različitih platežnih sposobnosti pravedno raspodeljen poreski teret. Horizontalna pravičnost podrazumeva da ljude sa istim sposobnostima plaćanja treba tretirati isto. Neki ekonomisti predlažu da se bogatstvo procenjuje kao indikator sposobnosti plaćanja, mada se mogu koristiti i dohodak i troškovi. Međutim, sve ove mere su ishod ljudskih odluka i nisu stvarno pogodne mere za određivanje sposobnosti plaćanja.

U *drugom delu* pod nazivom "*Sintetičko oporezivanje dohotka i analiza osnovnih elemenata poreza na dohodak fizičkih lica*" obrađeni su elementi poreza na dohodak i to: poreski obveznik, poreska osnovica, stopa poreza na dohodak i poreske olakšice i oslobođenja.

Izbor *poreskog obveznika* podrazumeva dilemu ko bi trebao da snosi poreski teret kod ovog poreskog oblika. Po nekima bi poreski obveznik trebalo da bude pojedinac tj. fizičko lice. Međutim, ukoliko bi se kao poreski obveznik izabrala porodica, onda je moguće primeniti tri metoda za određivanje poreske obaveze. To su: metod deobe dohotka, metod porodičnih kvota i metod dvostruke poreske lestvice. U pogledu izbora poreskog obveznika, postoji veliki broj faktora koji će uticati na odluku koga izabrati kao poreskog obveznika- pojedinca ili porodicu.

Dileme pri određivanju širine *osnovice oporezivanja* se, uglavnom, odnose na to da li treba oporezovati parcijalno pojedine vrste prihoda ili oporezovati neto prihod, odnosno dohodak. U ovom delu, akcenat je na izboru dohotka kao izvora oporezivanja. Takođe, u nastavku će biti pojedinačno obrađeni svi prihodi koji podležu oporezivanju (zarade, prihodi od samostalne delatnosti, prihodi od poljoprivrede i šumarstva, prihodi od kapitala, kapitalni dobici i prihodi od sporta i sportskih aktivnosti), kao i problem primanja u naturi (*fringe benefit*) i imputiranog dohotka.

Nakon sagledavanja poreskog obveznika i osnovice oporezivanja, potrebno je izvršiti analizu poreskih stopa. *Poreske stope* mogu biti proporcionalne, progresivne ili regresivne. Međutim, kod poreza na dohodak fizičkih lica one su najčešće progresivne, a ređe proporcionalne. Kada su u pitanju progresivne poreske stope postavlja se pitanje oštine progresije i tehnika koje se mogu koristiti za obračun poreske obaveze, a da se ne ugroze princip pravičnosti i efikasnosti u oporezivanju. Takođe, u okviru ovog dela biće obrađena i problematika flat poreza.

Na kraju drugod dela, poseban akcenat biće stavljen na poreske olakšice i oslobođenja. Najpre, polazi se od utvrđivanja egzistencijalnog minimuma, kao minimalnog iznosa dohotka koji ne podleže oporezivanju, jer je namenjen egzistenciji poreskih obveznika. U okviru poreskih odbitaka mogu se izdvojiti standardni i nestandardni odbici. Pod standardnim odbicima podrazumevaju odbici koji se daju paušalno, u jednakom iznosu svakom poreskom obvezniku i to su: lično oslobođenje, oslobođenje na osnovu izdržavanih lica, doprinosi za socijalno osiguranje... S druge strane, pod nestandardnim odbicima, koji su određeni stvarnim troškovima poreskog obveznika podrazumevaju se: troškovi prevoza, troškovi kamata, troškovi lečenja, troškovi uplata za penzijsko osiguranje, troškovi seljenja, troškovi obrazovanja, prilozi u dobrotvorne svrhe idr.

Treći deo, pod nazivom **“Oporezivanje dohotka fizičkih lica u Srbiji”** baviće se uvođenjem i primenom poreza na dohodak građana u našoj zemlji. Oporezivanje dohotka fizičkih lica kod nas do poreske reforme 1992. godine sprovodilo se putem analitičkih-cedularnih objektnih poreza na pojedine vrste prihoda, po proporcionalnim poreskim stopama. Skupština Republike Srbije je 1990. godine usvojila document “Osnovne koncepcije reforme fiskalnog sistema”, čiji je cilj bio napuštanje fiskalnog sistema dogovorne ekonomije i izgradnja fiskalnog sistema koji odgovara tržišnoj privredi. Osnovni pokretač reforme poreskog sistema je zamena postojećeg sistema cedularnog oporezovanja dohotka fizičkih lica sintetičkim porezom na dohodak. Zakonom o porezu na dohodak građana koji je stupio na snagu 1. januara 1992. godine uveden je sintetički porez na dohodak fizičkih lica u poreski sistem naše zemlje. Međutim, zbog brojnih faktora (raspad bivše SFRJ, loša ekonomska situacija u zemlji, politička nestabilnost, nespremna poreska administracija idr), 1998. godine došlo je do ukidanja sintetičkog

oporezivanja dohotka i do vraćanja na kombinovani, mešoviti model oporezivanja dohotka građana.

Na kraju, u *zaključku* će biti ukazano na značaj i ulogu poreza na dohodak fizičkih lica, njegovo uvođenje, na načine razrešenja konflikta između principa pravičnosti i efikasnosti. Takođe, na osnovu empirijskih podataka, sagledaće se kako i na koji način su razrešene dileme oko odabira poreskog obveznika, osnovice i stope. Ukazaće se i na neminovnost ponovnog uvođenja sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica u Srbiji, pre svega zbog njegovih prednosti kako u domenu ekonomske efikasnosti, tako i u domenu pravičnosti u oporezivanju. Međutim, uvođenje ovog složenog poreskog oblika zahteva značajne preduslove, a pre svega ekonomsku i političku stabilnost u zemlji i jaku poresku administraciju.

Polazeći od postavljenog zadatka istraživanje će se sprovesti korišćenjem većeg broja teorijskih i empirijskih *metoda*.

Metod apstrahovanja i generalizacije poslužiće za identifikaciju polaznih stavova i pretpostavki u istraživanju. Pored ovoga, biće korišćen i *metod analize* poreskog sistema i sistema poreza na dohodak fizičkih lica. Takođe, ova metoda biće korišćena i prilikom sagledavanja efekata koje izaziva uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica. Sagledavanjem postojećih činjenica i podataka, *metoda sinteze* biće korišćena za pronalaženje adekvatne pozicije poreza na dohodak u poreskom sistemu zemlje, u konkretnim ekonomskim uslovima.

Metod komparacije poslužiće prilikom poređenja različitih sistema oporezivanja dohotka: sintetičkog, analitičkog i mešovitog. Takođe, metod komparacije koristiće se i prilikom poređenja oporezivanja dohotka u različitim poreskim sistemima.

Na bazi empirijskih istraživanja i teorijskih stavova, *metodom verifikacije* biće potvrđene ili opovrgnute polazne pretpostavke. Pomoću metode generalizacije, analize, sinteze i komparacije biće izvedeni i uobličeni teorijski zaključci.

Na kraju, *metodom analogije* doći će se do određenih preporuka u vezi oporezivanja dohotka fizičkih lica, kao jednog od najznačajnijih poreskih oblika u savremenim poreskim sistemima.

II MESTO I ULOGA POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA U PORESKOM SISTEMU

2.1. UVOĐENJE I EFEKTI UVOĐENJA POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA

2.1.1. Poreski sistem i poreska politika

Sa nastankom prvih organizovanih država javila se potreba za njihovim finansiranjem. Zato i kažemo da je oporezivanje staro koliko i organizovana vlast. Čak je i u Bibliji zapisano da “jedna desetina od letine mora da se izdvoji za izdržavanje sveštenstva”. Prve države su, za obavljanje svojih javnih funkcija bile prinuđene da prikupljaju poreze u različitim oblicima: u novcu i naturi. Najraniji oblici nameta bili su robnog karaktera ili su se ogledali u radu potlačenih klasa za potrebe viših klasa i sveštenstva. Ovi porezi nisu bili monetizovani, za razliku od savremenih poreza koji se izražavaju, isključivo u novcu.

Dakle, prvi oblici oporezivanja javili su se vrlo rano, sa pojavom prvih država i oni su predstavljali začetke prvih poreskih sistema. Prvi poreski sistemi imali su, izuzetno

uprošćenu strukturu, odnosno, sastojali su se samo iz jednog ili nekoliko poreskih oblika. Kasnije se broj poreskih oblika povećavao i usložnjavala se njihova struktura, tako da savremeni poreski sistemi imaju i po nekoliko desetina različitih poreza. U odnosu na broj poreskih oblika finansijska teorija razlikuje dve vrste poreskih sistema: poreski monizam i poreski pluralizam. Poreski monizam podrazumeva takav poreski sistem koji se sastoji samo iz jednog poreskog oblika, dok poreski pluralizam podrazumeva postojanje većeg broja poreskih oblika. I teoretičari i praktičari se slažu da je poreski sistem sa jednim poreskim oblikom neodrživ iz više razloga. Pre svega, jednim porezom nemoguće je oporezovati ukupnost ekonomske snage iz različitih izvora. Zatim, da bi se prikupili što veći prihodi za pokriće fiskalnih i vanfiskalnih ciljeva, potrebno je da poreske stope budu izuzetno visoke, što će izazvati otpor plaćanju poreza. Takođe, čak je i u novijoj istoriji bilo pobornika poreskog monizma. Tako npr. ekonomista Schuller je predlagao da treba uvesti samo jedan porez i to porez na potrošnju energije. S obzirom na to da je električna energija prisutna u svim oblastima života, Schuller je smatrao da će na taj način poreski teret biti ravnomerno raspoređen na sve poreske obveznike u skladu sa njihovom potrošnjom električne energije bilo iz kojih izvora. Međutim, kritičari su isticali da bi oporezivanje energije vodilo većem iskorišćavanju radne snage, što bi imalo negativne ekonomske posledice. Svi ovi razlozi ukazuju da je poreski pluralizam mnogo privatljiviji sistem od poreskog monizma.

Poreski sistem obuhvata ukupnost poreskih oblika koji su u službi poreske politike. Konkretnije, primenom različitih poreskih oblika koji joj stoje na raspolaganju, poreska vlast vodi poresku politiku. Poreska politika je jedna od parcijalnih politika i predstavlja deo opšte ekonomske politike. Prema tome, ciljevi poreske politike su istovremeno i ciljevi opšte ekonomske politike. Instrumenti svake od pojedinačnih politika su u službi ostvarivanja ciljeva ekonomske politike zemlje. Pod instrumentima poreske politike podrazumevaju se različite kombinacije poreskih stopa i poreskih osnovica usmerenih u pravcu ostvarivanja postavljenih ciljeva.

Poreska politika je uži pojam od fiskalne politike. Odnosi se isključivo na poreze koji predstavljaju jedan segment javnih prihoda države, i na njihovu primenu u ostvarivanju ciljeva. Fiskalna politika obuhvata upravljanje svim javnim приходima i javnim rashodima države.¹ Podrazumeva svaku promenu u veličini i strukturi javnih rashoda, kao i sve promene u domenu javnih prihoda. Budući da fiskalna politika deluje na veličinu aktuelne tražnje javnog sektora na nju se, često, gleda kao na pokazatelj ukupne državne potrošnje.²

Poreska politika može biti restriktivna ili ekspanzivna, od čega će zavisiti nivo budžetske potrošnje i, uopšte, ukupne potrošnje. Ukoliko je fiskalna politika restriktivna to, sa stanovišta poreske politike, podrazumeva uvećanje poreskih zahvatanja, što će dalje rezultirati smanjenjem agregatne tražnje, a samim tim i proizvodnje. U dugom roku, ovakva politika osim stabilizacionih utiče i na izazivanje stagnacionih efekata. U slučaju ekspanzivne orijentacije fiskalne politike, poreska zahvatanja će biti manja, što će se pozitivno odraziti na povećanje proizvodnje i ukupnog privrednog rasta. Međutim, ekspanzivna fiskalna politika može da ima snažan destabilizujući efekat na privredu, tj. da utiče na pokretanje inflacije.

¹ Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p. 189

² Slobodan Cvetanović, Teorija i politika privrednog razvoja, Ekonomski fakultet, Niš, 1999. str. 321.

Poreskom politikom može se snažno uticati na promene glavnih makroekonomskih parametara i na promene mikroekonomskog karaktera. Ona ima različite ekonomske efekte na privredu i na stanovništvo.

2.1.1.1. Karakteristike poreskog sistema

Poreski sistem predstavlja skup svih poreskih oblika u jednoj zemlji kojima se ostvaruju ciljevi poreske politike.³ Svaka zemlja nastoji da kreira poreski sistem prema svojim prioritarnim ciljevima i prema svom modelu privrednog razvoja. Poreski sistemi se međusobno razlikuju. Nema identičnih poreskih sistema, mada postoje sistemi koji imaju sličnu poresku strukturu. Poreski oblici koji se pojavljuju u skoro svim poreskim sistemima su osnovni ili noseći poreski oblici i oni su uglavnom na sličan način organizovani, što uslovljava postojanje sličnosti između pojedinih poreskih sistema. Svaki poreski sistem je rezultat određenih istorijskih, ekonomskih, socijalnih, političkih i drugih okolnosti, uticaja iz inostranstva i mnogobrojnih kompromisa. Na proces dizajniranja poreskog sistema utiču brojni faktori, kao što su: društveno-političko uređenje, nivo ekonomskog razvoja, broj stanovnika, BDP, stepen kulturnog razvoja i dr. Ukoliko je poreski sistem rezultat postojećih poreskih oblika kojima se u datom trenutku vrši oporezivanje u jednoj zemlji, onda govorimo o *istorijskom poreskom sistemu*, dok pod pojmom *racionalan poreski sistem* podrazumevamo poreski sistem koji se sastoji od onih poreskih oblika koji su usklađeni sa postavljenim ciljevima ekonomske politike date zemlje.

U svojoj dugoj razvojnoj istoriji postojale su različite vrste poreza. Međutim, svi porezi se grubo mogu podeliti u dve grupe: grupa direktnih poreza, kojima se oporezuje dohodak i imovina privrede i stanovništva i grupa indirektnih poreza kojima je izložena potrošnja proizvoda i usluga. Direktni porezi su porez na dohodak fizičkih lica, porez na dohodak pravnih lica i porezi na imovinu. Porezima na dohodak neposredno se utiče na smanjenje ekonomske moći preduzeća i pojedinaca i, time, na promene u njihovom ekonomskom ponašanju. Na taj način, utiče se na ponudu radne snage, štednju, investicije i druge značajne makroekonomske kategorije.⁴ S druge strane, indirektni porezi su porez na promet, koji se najčešće javlja u obliku poreza na dodatu vrednost, zatim akcize i carine. Carine su najstariji porez na potrošnju i pojavile su se veoma rano, kada se uvidelo da se putem njih može sprečiti odlivanje bogatstva iz zemlje. Drugi oblik poreza na potrošnju su akcize, koje se uvode iz fiskalnih razloga na robu široke potrošnje u cilju prikupljanja što većih prihoda za potrebe pokrivanja javnih rashoda. Porez na dodatu vrednost je najrasprostranjeniji oblik poreza na promet i predstavlja veoma izdašan poreski oblik koji se uvodi sa centralnog nivoa vlasti. Dakle, indirektnim porezima se oporezuje potrošnja roba i usluga i oni zauzimaju značajno mesto u poreskim sistemima savremenih država.

³ M. Jovanović, J. Vurović-Todorović, *Finansijska teorija i politika*, Ekonomski fakultet, Niš, 2003. god, str. 65.

⁴ Holcombe, Randak, *Public Sektor Economics*, Pearson, New Jersey, 2006, p. 134.

Prilikom dizajniranja poreskog sistema, poreske vlasti se pridržavaju nekih opšteprihvaćenih principa. Poreski sistem jedne savremene države treba da se odlikuje sledećim karakteristikama :

- efikasnost,
- fleksibilnost,
- pravičnost,
- ekonomičnost i
- transparentnost.⁵

Efikasnost poreskog sistema je, u stvari njegova sposobnost da ne ometa efikasnu alokaciju resursa. Tržište vrši alokaciju sredstava pomoću cenovnih signala. Međutim, oni nakon oporezivanja bivaju deformisani i dolazi do poremećaja u alokaciji.⁶ « Dobar » poreski sistem je onaj koji nastoji da ima takve poreze koji će minimalno uticati na promene u efikasnoj alokaciji resursa.

Uvođenje poreza izaziva različita distorzivna dejstva, koji se sreću još u najstarijoj fiskalnoj istoriji. Tako, npr. kada se poreska sposobnost određivala prema broju vrata i prozora na kućama, ljudi su počeli da grade kuće sa malim brojem ili, čak, i bez prozora. I dan danas, uvođenje nekog poreskog oblika distorzivno deluje na ponašanje poreskih obveznika. Porez na dohodak može uticati na izbor radnog mesta, na odluku o uključivanju u radnu snagu ili na opredeljenje za obavljanje kućnih poslova, na vreme provedeno na poslu, na iznos novca koji će izdvajati za štednju itd. Jednom rečju, porez na dohodak će uticati na ponašanje poreskih obveznika do te mere da će od nivoa poreza zavisiti ishod mnogih odluka pojedinca.

Svaki poreski sistem utiče na ponašanje. Država, putem oporezivanja umanjuje ekonomsku snagu poreskih obveznika i oni reaguju kako bi to ublažili. Zato i kažemo da su svi porezi distorzivni, osim glavarine koja predstavlja jedini nedistorzivni porez, tj. porez koji se ne može izbeći. Svi ostali porezi su distorzivni, odnosno pojedinci mogu svojim ponašanjem da utiču na smanjenje svoje poreske obaveze.

Efekti poreza nisu ograničeni samo na odluke u vezi sa radom, štednjom, obrazovanjem i potrošnjom, već utiču i na neke odluke koje na prvi pogled izgledaju kao da nemaju nikakvih dodirnih tačaka sa oporezivanjem. Tako npr. porezi mogu da utiču na odluku o sklapanju braka, ukoliko poreski sistem favorizuje bračnu zajednicu. Ukoliko bi budući supružnici, nakon sklapanja braka trebalo da plaćaju porez u manjem iznosu nego što su plaćali svako pojedinačno, oni će se lakše odlučiti da stupe u brak. Dakle, porezi su prisutni u svim segmentima života i teško ih je izbeći. Oni utiču na zasnivanje porodice i na raspodelu bogatstva unutar nje.⁷

Porezi utiču na izlaganje riziku, alokaciju resursa, na istraživanje i razvoj i dugoročnu stopu privrednog rasta.⁸ Može se reći da ne postoji ni jedna važna odluka u vezi sa alokacijom resursa na koju na neki način ne utiču porezi.

Porezi imaju snažne finansijske efekte. U zavisnosti od visine poreza, pojedinci će menjati svoje odluke u vezi obavljanja pojedinih transakcija. Oni će uticati na to da li će

⁵ Vidi: Joseph Stiglitz, Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004. god, str. 464.

⁶ Brummerhoff Dieter, **Javne finansijske**, MATE, Zagreb, 2000, str. 321

⁷ Joseph Stiglitz, Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004. god, str. 469.

⁸ Isto, str. 466.

pojedinaac štedeti za penziju preko privatnog ili preko državnog fonda, da li će svoja sredstva ulagati u akcije ili u obveznice i tome slično.⁹

Poreski sistem može da ohrabri ili obeshrabi obavljanje pojedinih aktivnosti u sektoru privrede. Poreski sistem, na taj način utiče na neke odluke organizacionog tipa. U zavisnosti od poreskog tretmana, preduzeća mogu biti stimulisana ili destimulisana da obezbeđuju finansijske resurse preko banke ili preko tržišta. Preduzeća koja obezbeđuju nedostajuća sredstva preko tržišta nailaze na mnogo veće poteškoće u periodu recesije, dok je preduzećima koja obezbeđuju novac preko banaka jednostavnije da dođu do sredstava, pošto banka, uglavnom, sagledava njihovu trenutnu finansijsku poziciju.

U pogledu uticaja na efikasnu alokaciju resursa neophodno je sagledati i efekte najave uvođenja nekog poreskog oblika, jer efekti poreza mogu se osetiti čak i pre njegovog uvođenja. Kada poreske vlasti najave uvođenje nekog poreza, pojedinci i privreda reaguju tako što, unapred preduzimaju neke korake da promene svoje pozicije, kako bi ublažili ili smanjili najavljenju poresku obavezu.

Na kraju, porezi mogu pomoći otklanjanju neefikasnosti u alokaciji resursa. To su tzv. korektivni porezi kojima se mogu otkloniti neke distorzije i neke već postojeće nesavršenosti tržišta. Tako npr. porezima se može uticati na smanjenje zagađenja, smanjenje pušenja ili na neka druga društveno neprihvatljiva ponašanja.

Fleksibilan poreski sistem je takav sistem koji se prilagođava promenama u ekonomskom okruženju. Neki poreski oblici su fleksibilniji, prilagodljiviji, dok su drugi krući i njihovo prilagođavanje podrazumeva komplikovanu proceduru.

Kada privreda uđe u recesiju, smanjenje poreskih prihoda može da bude veoma poželjno za obezbeđivanje potrebnog podsticaja za privredu. Tačnije, privreda je u stanju krize, dohodak se smanjuje, pa se smanjuju i poreske stope zbog mehanizma progresivnog oporezivanja. Na taj način, neophodno je uticati na povećanje potrošnje, što stimulatивно deluje na proizvodnju i na nove investicije. Porezi u ovom slučaju mogu da deluju pozitivno na ubrzanje postupka izlaska iz krize. Kada su cene stabilne progresivnim oporezivanjem prihoda obezbeđuje se automatska stabilizacija privrede. U uslovima inflacije i istovremene recesije, tj. u uslovima stagflacije automatska stabilizacija ne deluje, pošto se poreske stope povećavaju, a poželjno je da se smanjuju, radi povećanja tražnje.

Tako npr. ako pretpostavimo da poreski obveznik ostvaruje dohodak od 8.000 dinara, prema postojećoj tarifi njegova poreska obaveza je 2.300 dinara.

Primer 1: Prikaz sposobnosti automatske stabilizacije poreza na dohodak fizičkih lica

<i>Dohodak</i>	<i>Poreska stopa</i>	<i>Iznos poreske obaveze</i>
1000	10%	100
1000-3000	20%	400
3000-5000	30%	600
5000-8000	40%	1200
8000		2300

Njegovo poresko opterećenje je 28,75%. Nakon plaćanja poreza ostaje mu 5.700 dinara dohotka u vidu platežno sposobne tražnje.

⁹ Dividende i kamate imaju različit poreski tretman, što može uticati na odluku o investiranju sredstava pojedinca u jednu ili drugu vrstu hartija od vrednosti.

Ako pretpostavimo da se dohodak ovog poreskog obveznika poveća na 10.000 dinara, videćemo da će, zahvaljujući sposobnosti automatske stabilizacije progresivnog oporezivanja dohotka poresko opterećenje ovog poreskog obveznika povećava, tj. utiče se na smanjenje agregatne tražnje.

Primer 1 : Prikaz sposobnosti automatske stabilizacije poreza na dohodak fizičkih lica

<i>Dohodak</i>	<i>Poreska stopa</i>	<i>Iznos poreske obaveze</i>
1000	10%	100
1000-3000	20%	400
3000-5000	30%	600
5000-10000	40%	2000
10000		3100

Nakon povećanja dohotka na 10.000 dinara, poresko opterećenje ovog poreskog obveznika je povećano na 31%. Na taj način se automatski, putem progresivnog oporezivanja dohotka stabilizaciono delovalo na privredu.

Uticao na oporezivanje je negativan kako sa stanovišta poreskog obveznika, tako i sa stanovišta poreske vlasti. Poreskom obvezniku, u uslovima inflacije poresko opterećenje raste, a kupovna moć dohotka posle oporezivanja je umanjena zbog inflacije. S druge strane, oštećena je i državna kasa, jer prikupljeni prihodi imaju manju vrednost nego u uslovima stabilnih cena.

U našem primeru, poreski obveznik koji ostvaruje dohodak od 10.000 dinara ima poresku obavezu od 3.100. Nakon oporezivanja ovom poreskom obvezniku ostaje 6.900 dinara. Ukoliko sada pretpostavimo da je stopa inflacije 50%, nakon oporezivanja poreskom obvezniku će opet ostati 6.900 dinara, ali je njihova kupovna moć sada prepolovljena.

Ukoliko automatska stabilizacija nije dovoljna, poreska vlast ima diskreciono pravo da menja poreske stope, širinu poreske osnovice, uvodi ili ukida poreske olakšice i oslobođenja i da deluje u željenom pravcu. Međutim, tu se javlja dilema ko treba da snosi povećano poresko opterećenje, koliko treba da budu progresivne poreske stope, da li je ta progresija dovoljno izražena. Zbog svega ovoga, promena pojedinih parametara poreske politike izaziva intenzivne političke rasprave, tako da odluke koje se nakon toga donesu, često nisu pravovremene. Zbog svega ovoga može se konstatovati da se fleksibilnost poreskog sistema ogleda u brzini promene poreskog zakona i u dužini perioda zaostajanja od momenta kada se javila potreba za reagovanjem do momenta donošenja odluke i njene realizacije.¹⁰

Pravičnost je jedna od najznačajnijih karakteristika poreskog sistema. Nepravičan poreski sistem se smatra lošim poreskim sistemom. Ako se podsetimo Smitovog principa opštosti, po kome svi građani jedne zemlje treba da plaćaju porez, srazmerno svojoj ekonomskoj snazi, videćemo da je još on primetio da svi građani ne treba da plaćaju isti iznos poreza, već srazmerno svojoj platežnoj moći. To važi i danas, u savremenim poreskim sistemima poreski obveznici plaćaju porez u skladu sa svojim mogućnostima.

Postoje dva različita koncepta pravičnosti : horizontalna i vertikalna pravičnost. *Horizontalna pravičnost* podrazumeva jednak tretman pojedinaca koji su jednaki u svim relevantnim aspektima. Dakle, na osnovu ovog principa sledi da poreski obveznici koji

¹⁰Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p. 189

imaju istu ekonomsku snagu treba da plaćaju isti iznos poreza. Međutim, ovde postoje dve nejasnoće. Prva se odnosi na konstataciju da su dva pojedinca jednaka u svim relevantnim aspektima. Zapravo, postavlja se pitanje koji su to relevantni aspekti koje treba sagledati prilikom utvrđivanja poreske obaveze? U praksi postoje različiti primeri gde poreski sistem različito tretira pojedince različitih ukusa-viši porezi na žestoka pića deluju diskriminatorski u odnosu na pojedince koji više vole viski, nego u odnosu na one koji radije piju vino ili pivo.¹¹ Ukoliko bismo detaljisali, princip horizontalne pravičnosti pokazuje svoje nedostatke: dva pojedinca nikada nisu ista, pa čak i ako su u pitanju identični blizanci.¹²

Drugi problem sa kojim se susrećemo kod principa horizontalne pravičnosti se odnosi na tretman pojedinaca sa istom poreskom snagom na isti način. Međutim, ako pođemo od toga da se pojedinci međusobno razlikuju po godinama starosti, bračnom stanju i drugim karakteristikama, jasno je da i pojedinci sa istom ekonomskom sposobnošću plaćanja ne mogu da budu tretirani na isti način. Takođe, nije irelevantno da li je neki poreski obveznik hranitelj porodice ili u porodici postoji jedno ili više lica koja ostvaruju prihode. S druge strane, važna stavka za umanjenje osnovice za oporezivanje su i troškovi lečenja koje neki pojedinac može da ima, itd.

Što se tiče principa *vertikalne pravičnosti*, po njemu pojedinci koji su u boljoj ekonomskoj situaciji, treba da plaćaju veći porez. Međutim, postavlja se pitanje šta je najadekvatnija mera sposobnosti plaćanja, da li je to prihod, potrošnja, korisnost ili neki drugi pokazatelj ekonomske moći pojedinca?

Prihod najčešće predstavlja predmet oporezivanja. Smatra se da oni koji ostvaruju veće prihode treba da plaćaju veći porez. U cilju zadovoljenja ovog principa, poreske vlasti uvode progresivne poreske stope. Tako, sa povećanjem prihoda progresivno se povećava i iznos plaćenog poreza.

Takođe, mnogi ekonomisti smatraju da ne treba oporezivati dohodak koji pojedinci ostvaruju, pošto je to njihov doprinos društvu, već potrošnju, koja predstavlja ono što oni od društva uzimaju. U skladu sa ovim je i problem poreskog tretmana štednje, kao razlike između prihoda i potrošnje. Da li štednju treba izuzeti iz oporezivanja ili je povlašćeno poreski tretirati?

Na osnovu primera iz prakse može se uvideti da nekada ni prihod ni potrošnja nisu dovoljno dobra poreska osnovica, već treba proceniti kao polaznu tačku, početne pozicije pojedinaca. Nije redak slučaj da osobe sa istim startnim pozicijama (npr. završen fakultet), ostvaruju različite prihode, u zavisnosti od toga koliko rade. Jedna osoba je vrednija od druge, spremna da više rizikuje i da se odrekne većeg dela slobodnog vremena i zabave, pa više i zarađuje. Druga je lenja i veći deo vremena izdvaja za uživanje i zabavu i ostvaruje manji prihod. Da li je, sada pravedno da vrednija osoba, pošto ostvaruje veći prihod, treba da bude kažnjena od strane države, tj. da plati veći porez? U skladu sa ovim, kao bazični princip prilikom oporezivanja treba uzeti startne pozicije pojedinaca. Međutim, država teško može tačno da ih proceni.

Mnogi ekonomisti smatraju da porezi treba da budu srazmerni koristima koje pojedinci imaju od javnih službi. Porezi bi se, jednostavno smatrali « naknadom » za pružanje javnih usluga. Međutim, tu se javlja problem otežanog utvrđivanja veličine

¹¹ Joseph Stiglitz, Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004. god, str. 476.

¹² Identični blizanci mogu imati različit ukus, pa princip horizontalne pravičnosti je ih po tome različito tretirati.

koristi koju imaju različiti pojedinci. Takođe, povezivanje poreza sa upotrebom izaziva različite distorzije. Tako npr. ako bi se plaćalo korišćenje nekog mosta, to bi izazvalo distorziju koja bi se ogledala u izbegavanju korišćenja mosta od strane pojedinaca, što predstavlja neefikasnu alokaciju resursa.¹³

Sve ovo pokazuje da principi horizontalne i vertikalne pravičnosti daju samo polaznu osnovu prilikom oporezivanja, a da mnogi problemi u vezi s tim, ipak ostaju nerešeni.¹⁴

Ekonomičan poreski sistem podrazumeva sistem koji je u stanju da svede na minimum direktne i indirektne administrativne troškove. Direktni troškovi su troškovi koje ima poreska administracija prilikom razreza i naplate poreza. Oni su vidljivi, očigledni i lako ih je obračunati. S druge strane, indirektni troškovi su troškovi koje snose poreski obveznici i njih je teže obračunati. Neki od njih se mere vremenom koje je poreski obveznik utrošio popunjavajući poresku prijavu. Zatim, to su troškovi vođenja evidencije i troškovi angažovanja računovođe ili advokata specijalizovanog za potrebe oporezivanja. Na osnovu istraživanja na Mičigenskom univerzitetu, procenjeno je da su ovi troškovi najmanje pet puta veći od direktnih troškova.¹⁵

Visina administrativnih troškova zavisi od brojnih faktora, kao što su : dodatno poresko opterećenje, složenost administriranja, vrsta poreskog objekta itd. Pre svega, postavlja se pitanje da li je neophodno da preduzeća vode neku dodatnu evidenciju koju ne bi vodili da nema oporezivanja? Za velika preduzeća koja su, zahvaljujući kompjuterizaciji smanjila troškove vođenja evidencije, ne postoji veliko dodatno opterećenje zbog obračunavanja i uplate poreza. Opterećenje postoji, ali nije previše veliko. Međutim, kod malih preduzeća i domaćinstava, dodatno opterećenje ogleda se u povećanim troškovima vođenja evidencije, koji su za njih značajni u poređenju sa njihovim prihodima. Drugi faktor koji utiče na visinu administrativnih troškova je složenost obračuna i naplate pojedinih poreskih oblika. Tako npr. porez na dohodak fizičkih lica je u administrativnom smislu izuzetno zahtevan poreski oblik, jer podrazumeva različite poreske stope za različite poreske obveznike, u zavisnosti od njihove ekonomske snage i ličnih i porodičnih okolnosti, zatim zahteva poseban poreski tretman poreskih obveznika u pogledu davanja poreskih olakšica i oslobođenja i td. Na kraju, visina administrativnih troškova će se razlikovati i u zavisnosti od toga koja vrsta prihoda se oporezuje, pošto različite vrste prihoda zahtevaju i različit poreski tretman.

Na kraju, **transparentnost** je karakteristika koja odlikuje svaki poreski sistem. Poreski obveznici će pružati manji otpor plaćanju poreza ukoliko znaju za šta se upotrebljavaju sredstva koja oni izdvajaju iz svog dohotka i zbog kojih je umanjena njihova ekonomska snaga. Što se tiče poreza na dohodak građana, kod njega se tačno zna ko snosi poreki teret i u kom iznosu. Dakle, nema nikakvih nedoumica. Sredstva koja se prikupe putem ovog poreza koriste se za pokriće javnih funkcija države. Zato se porez na dohodak fizičkih lica smatra transparentnim porezom, dok je porez na dobit preduzeća

¹³ Dagober L. Brito, Randomization in Optimal Tax Schedules, Journal of Public Economics, br2, 1995, str. 196.

¹⁴ Holcombe, Randak, Public Sektor Economics, Pearson, New Jersey, 2006, p. 280

¹⁵ Joseph Stiglitz, Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004. god, str. 471.

netransparentan, pošto je vrlo diskutabilno ka snosi poreski teret kod ovog poreskog oblika.¹⁶

Što se tiče doprinosa za socijalno osiguranje, tu je sasvim jasno za šta su sredstva namenjena. Zabunu stvara jedino činjenica da polovina ovih sredstava ide na teret poslodavca, a druga polovina na teret radnika. Postavlja se pitanje da li bi radnici promenili svoj stav ukoliko bi oni snosili ukupne troškove socijalnog osiguranja uz, naravno adekvatnu povišicu bruto prihoda? Naravno, to ništa ne bi trebalo da promeni, jer se jednostavno radi o razlici u obračunu, ali bi možda izazvalo reakciju poreskih obveznika.

Postoji stav da država, ponekad smišljeno prikazuje pogrešne informacije o stvarnim javnim rashodima, u cilju prikupljanja što većih prihoda. S druge strane, često je korupcija prisutna i u ovim segmentima društva, što takođe utiče na prikazivanje iskrivljene slike o stvarnim troškovima države.

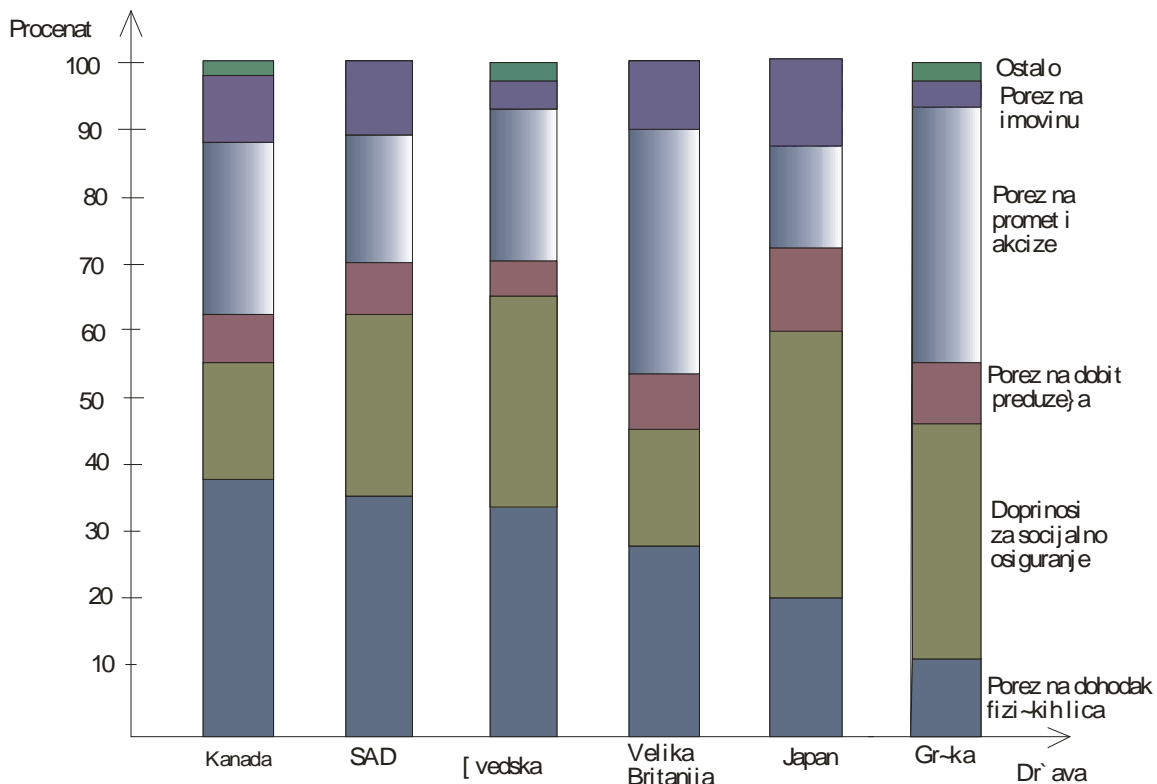
Nekadašnji francuski ministar finansija je izjavio da : « Veština oporezivanja leži u tome da se guska očerupa tako da se uz što je moguće manje šištanja, prikupi što je moguće više perja. »

Prema tome, da bi neki poreski sistem imao epitet savremenosti, mora da se odlikuje efikasnošću u alokaciji resursa, da bude fleksibilan u odnosu na promene u okruženju, da zadovoljava princip horizontalne i vertikalne pravičnosti, da administrativni troškovi realizacije takvog poreskog sistema budu što manji i da bude transparentan, u cilju smanjenja otpora plaćanju poreza. Kreiran na ovakvim osnovama, poreski sistem će biti dovoljno efikasan u ostvarivanju ciljeva poreske i ukupne ekonomske politike.

2.1.1.2. Struktura savremenih poreskih sistema

S obzirom na postojanje poreskog pluralizma, ne iznenađuje činjenica da se savremeni poreski sistemi međusobno veoma razlikuju. Oni su različiti i po strukturi poreskih oblika koje sadrže, a i prema učešću pojedinih poreskih oblika u ukupnim приходima države. Što se tiče strukture i broja poreskih oblika u poreskim sistemima savremenih država, većina prihoda države se prikupi pomoću samo nekoliko poreskih oblika. Tu prednjače : porez na promet (porez na dodatu vrednost), porez na dohodak fizičkih lica, porez na dohodak pravnih lica, porezi na imovinu, akcize i carine.

¹⁶ Neki smatraju da poreski teret kod ovog poreza snose poslodavci, neki ka`u da su to akcionari, radnici ili potrošači, dok postoji mišljenje da ga snose svi podjednako.



Slika 1 : Udeo pojedinih poreskih oblika u izabranim zemljama

Na slici je prikazana struktura savremenih poreskih sistema i može se uočiti da je ona veoma razučena. Učešće poreza na dohodak fizičkih lica kreće se od 14% u Grčkoj do 37,7% u Kanadi. Doprinosi za socijalno osiguranje preovladavaju u strukturi poreskih zahvatanja. Porez na dobit preduzeća kreće se od 4,8% u Švedskoj do 12,2% u Japanu. Učešće posrednih poreza je i dalje značajno i to naročito u Velikoj Britaniji i Grčkoj. Na kraju, porez na imovinu beleži manji bilansni značaj u ukupnim prihodima države.

Međutim, zastupljenost i izdašnost pojedinih poreskih oblika zavisice od brojnih **faktora**: istorijski razvoj i tradicija, razvijenosti konkretne privrede, njene tržišne orjentisanosti, ekonomske i monetarne stabilnosti, stepena prilagodljivosti pojedinih poreskih oblika, karaktera državnog uređenja itd.

Poreski sistemi pojedinih država međusobno se razlikuju u zavisnosti od **istorijskog razvoja** i tradicije.¹⁷ To je pre svega izraženo u bivšim kolonijama koje imaju strukturu poreskog sistema gotovo identičnu svojim metropolama. U mnogim zemljama Latinske Amerike i danas se, u skladu sa « romanskom tradicijom » zadržalo cedularno oporerezivanje dohotka, koje su evropske zemlje « romanskog porekla » već odavno napustile, prešavši na sintetički porez na dohodak.¹⁸ Takođe, istorijski razvoj pojedinih zemalja prilično je uticao na dizajn njihovih poreskih sistema. Poreski sistemi su se ponekad prilagođavali čak i pojedinim religijama. Ovo nam pokazuje da struktura

¹⁷ Brummerhoff Dieter, **Javne financije**, MATE, Zagreb, 2000, str. 324

¹⁸ Dejan Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, 1997, str. 494.

poreskog sistema zavisi od brojnih faktora i da je za neke teško pretpostaviti u kojoj meri i kako utiču na kreiranje i izbor poreskih oblika.

Ukoliko je neka privreda razvijenija, tj. ako ima veći *per capita* dohodak, u njoj će biti zastupljeniji neposredni porezi, kao što su porez na dohodak i porez na imovinu. Međutim, ukoliko je *stepen razvijenosti* privrede niži, u njoj će preovladavati posredni porezi, kao što su porez na promet, carine i akcize. Dakle, u privredama sa niskim nivoom dohotka, bolji efekti se postižu korišćenjem poreza koji pogađaju potrošnju.

Porez na dohodak je u uskoj vezi sa ostvarenim BDP-om. To, naravno važi i za ostale poreske oblike. Što je zemlja razvijenija imaće i razuđeniju strukturu poreza. Razvijena zemlja ima jak javni sektor koji treba održavati i zbog toga joj je neophodna široka lepeza poreskih oblika.¹⁹

Poznato je da porezi sami sebe reprodukuju tj. upotrebom poreza za izvršenje takvih zadataka i funkcija države koje će doprineti povećanju dohotka poreskih obveznika i nacionalnog dohotka zemlje stvoriće se nova poreska snaga. Porez, na taj način podstiče privredni razvoj, jer stvara uslove za neprekidno odvijanje procesa reprodukcije.²⁰ Zaključujemo da bi trebalo da zemlje sa istim nivoom razvoja imaju sličnu strukturu poreskog sistema. Međutim, ne mora da znači, jer je moguće da se njihove poreske strukture iz određenih razloga u mnogome razlikuju.

Tabela 1: Poreska struktura u OECD zoni (u %)

Vrsta poreza	1965.	1975.	1985.	1995.	2005.
Porez na dohodak fizičkih lica	26	30	30	27	25
Porez na dohodak pravnih lica	9	8	8	8	10
Doprinosi za socijalno osiguranje	17	21	22	25	26
-na teret zaposlenog	(7)	(7)	(8)	(9)	(10)
-na teret poslodavca	(10)	(14)	(14)	(16)	(16)
Porez na platni spisak	1	1	1	1	1
Porez na imovinu	8	6	5	6	6
Opšti porez na potrošnju	14	15	16	18	18
Specifični porez na potrošnju	24	18	16	13	11
Ostali porezi	1	1	2	3	4
UKUPNO	100	100	100	100	100

Izvor: Revenue statistic OECD 2000-2006.

S druge strane, u privredama koje su više *tržišno orjentisane*, preski sistem mora da se prilagodi zakonima tržišta, odnosno da bude postavljen tako da što manje remeti efikasnu alokaciju. Treba da bude neutralan kako ne bi poremetio tržišne odnose. Međutim, ukoliko bi se težilo uspostavljanju takvog poreskog sistema, sukob između principa efikasnosti i principa pravičnosti u oporezivanju bi bio zaoštren. Takođe, iako je osnovni cilj uvođenja pojedinih poreskih oblika prikupljanje što većeg iznosa prihoda, putem oporezivanja u razvijenim tržišnim sistemima teži se optimalnom odnosu u ostvarivanju alokativnih i redistributivnih ciljeva.

¹⁹ Holcombe, Randak, Public Sektor Economics, Pearson, New Jersey, 2006, p. 237

²⁰ Miodrag Jovanovi}, Jadranka \urovi}-Todorovi}, *Finansijska teorija i politika*, Ekonomski fakultet, Ni}, 2003.str. 38.

Nestabilno ekonomsko i monetarno okruženje je česta pojava u mnogim savremenim privredama, pa poreski sistem treba postaviti tako da se prilagođava novonastalim uslovima. On mora da deluje tako da, ukoliko je tražnja prevelika, utiče na njeno smanjenje. S druge strane, ako je tražnja manja u odnosu na ponuđenu količinu roba, onda je putem poreskog sistema treba povećati. U ovim okolnostima poreske vlasti mogu da koriste dve grupe mera. Ako u privredi postoji inflacija, onda će najveći značaj imati porez na dohodak fizičkih lica. Progresivnim oporezivanjem prihoda putem ovog poreskog oblika, može se uticati na smanjenje fluktuacija agregatne tražnje. Ove mere su poznate pod nazivom ugrađeni ili automatski stabilizatori. S druge strane mogu se koristiti i diskrecione mere, koje podrazumevaju diskreciono pravo poreske vlasti da menja stopu i osnovicu pojedinih vrsta poreza u skladu sa kretanjem privrede.

Pojedini poreski oblici imaju *ugrađenu fleksibilnost* u odnosu na konjunkturalna kretanja privrede. Ako pretpostavimo da se poreske stope i nivo poreskih olakšica ne menjaju, možemo da posmatramo do kakvih će promena u pojedinim poreskim oblicima dolaziti u uslovima inflacije. Tako npr. udeo poreza na dohodak fizičkih lica će se povećavati, pošto će u tim uslovima doći do nominalnog rasta dohotka. Čak, ukoliko dođe i do realnog rasta dohotka, opet će se udeo poreza na dohodak povećavati, s obzirom na postojanje progresivnog oporezivanja. S druge strane, udeo doprinosa za socijalno osiguranje će biti u opadanju, s obzirom na to da se u pojedinim zemljama doprinosi plaćaju na plate samo do određenog limita. Kada nominalne plate pređu taj limit²¹, zbog procesa obezvređivanja novca, prosečna stopa doprinosa se smanjuje. Udeo akciza će se smanjivati, jer su stope mnogih od njih iskazane u apsolutnim iznosima, tako da će njihova relativna vrednost opadati²², dok će udeo prihoda od poreza na promet ili poreza na dodatu vrednost ostati isti, s obzirom da je stopa poreza na potrošnju proporcionalna. I na kraju, udeo poreza na imovinu će se smanjivati, pošto se revalorizacija imovine vrši nakon određenog perioda.

Što se tiče *karaktera državnog uređenja*, u zavisnosti od toga da li je neka država složena ili unitarna, biće različita i struktura njenog poreskog sistema. Ukoliko je država složena (federacija), onda će imati drugačije poreske oblike od unitarne države. Tako npr. porez na dodatu vrednost zahteva centralizacije vlasti, pa ga je lakše primeniti u unitarnim državama. To pokazuju i primeri iz prakse. Naime, bez obzira što ga ima većina država razvijenog sveta, kao i zemlje u razvoju, SAD još uvek koristi porez na promet, jer je PDV zahtevniji i sa stanovišta fiskalnih odnosa između nivoa vlasti i u administrativnom pogledu. Ponekad su odnosi između federacije i federalnih jedinica, faktor ograničavanja sprovodivosti određenih poreskih reformi.²³

Poreska vlast prilikom sprovođenja fiskalne politike mora da bude *nezavisna* od političke vlasti. Međutim, kako je teško razdvojiti vođenje fiskalne ili bilo koje druge parcijalne politike od uticaja politike, lako je zaključiti da će partija koja je na vlasti težiti da poveća javne prihode, jer su joj potrebna veća sredstva za « komotnije » finansiranje državnih funkcija. S druge strane, opozicione partije će nastojati da propagiraju politiku niskih poreza i manjeg poreskog opterećenja. Takođe, vlada neće biti zainteresovana za

²¹ Limit za plaćanje doprinosa je, uglavnom iznad prosečne plate, pa je ukupno smanjenje prihoda od doprinosa mali.

²² Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, 1997, str. 492.

²³ Isto, str. 494.

neke poreske reforme koje će voditi novinama koje joj nisu u interesu. Ona će se, radije prepustiti postojećem stanju ili će nastojati da izvrši neke promene koje joj odgovaraju. Ukoliko pojedine interesne grupe ne reaguju u pravcu stimulanja reformi u domenu poreske politike, vlada sigurno neće preduzimati nikakve ozbiljnije promene za vreme trajanja mandata. Ova pojava poznata je u fiskalnoj teoriji kao inertnost fiskalne politike.

Takođe, partija koja je na vlasti nastoji da udovolji svojim budućim biračima, pa ona procenjuje šta su njihovi prioriteti i u skladu sa tim kreira poreski sistem. Ako javnost preferira socijalnu sigurnost naspram niskih poreza, poreska vlast će se radije odlučiti da poveća poreze zarad socijalne politike koja će doneti državno blagostanje. Nasuprot, ako javnost nije spremna da podnese visoko poresko opterećenje, onda će partija na vlasti nastojati da smanji poreze i da udovolji svojim biračima.

Struktura poreskog sistema će se razlikovati i u zavisnosti od načina finansiranja **socijalnog osiguranja**. Većina država obavezno socijalno osiguranje finansira putem doprinosa koji se izdvajaju od zarada zaposlenih i uplaćuju se u specijalne fondove za socijalno osiguranje. Međutim, u nekim državama obavezno socijalno osiguranje se obezbeđuje iz budžeta, pa ne postoji kategorija doprinosa za socijalno osiguranje. U ovim zemljama udeo poreza na dohodak fizičkih lica je daleko iznad proseka, s obzirom na to da putem ovog poreskog oblika treba obezbediti dovoljna sredstva za finansiranje socijalne sigurnosti građana.

U nekim zemljama poput Francuske, Grčke i Portugalije udeo poreza na dohodak fizičkih lica je relativno mali²⁴, što se objašnjava **strukturom radne snage**. Radi se zapravo o tome da u ovim zemljama postoji veliki broj lica koja samostalno obavljaju delatnost kao zanatlije, trgovci, sitni industrijalci, poljoprivrednici itd. Međutim, kako se porez na dohodak fizičkih lica najjednostavnije naplaćuje po odbitku, a u slučaju oporezivanja samostalne delatnosti poreski obveznici sami podnose poreske prijave, naplata ove vrste poreza je otežana, pa ne iznenađuje nizak nivo poreza na dohodak u ovim zemljama.

Takođe, jedan od značajnijih faktora koji utiču na strukturu i dizajn poreskog sistema je i **razvijenost i nivo korišćenja kompjuterske tehnologije**. S tim u vezi, ako neka država nedovoljno koristi informatičku tehnologiju, to znači da poreska administracija neće biti u stanju da podrži uvođenje komplikovanijih poreskih oblika kao što je porez na dodatu vrednost ili porez na dohodak²⁵. S druge strane, u državama koje imaju visoku informatičku pismenost poreske administracije, problem uvođenja ovih poreskih oblika ne postoji. Dakle, ukoliko je stanovništvo obrazovanije onda će i u poreskom sistemu te države biti zastupljeniji složeniji poreski oblici. To su poreski oblici kod kojih obračun i naplata poreza zahtevaju aktivno učestvovanje poreskih obveznika u poreskom postupku.

Sledeće ograničenje poreskoj politici u kreiranju poreskog sistema su postavljeni **ciljevi ekonomske politike**. Svi ciljevi treba da budu postavljeni tako da poboljšaju, u najvećoj meri društveno blagostanje. Optimalna poreska teorija pravi jasnu razliku između slučajeva koji promovišu efikasnost i slučajeva gde se efikasnost mora žrtvovati radi jednakosti. Društveno blagostanje dovešće do povećanja individualnog blagostanja.

²⁴ Isto, str. 493.

²⁵ U skladu sa principom pravičnosti u oporezivanju, prilikom utvrđivanja tačnog iznosa poreske obaveze neophodno je sagledati veliki broj kriterijuma u skladu sa njegovim ličnim i porodičnim okolnostima, za šta je neophodna informatički obučena poreska administracija.

U slučajevima u kojima se mora uspostaviti ravnoteža između jednakosti i efikasnosti, kao što je to slučaj direktnog i indirektnog oporezivanja, poreske stope će zavisiti od forme društvenog blagostanja.²⁶

Glavno pitanje na koje treba odgovoriti pri ispitivanju ekonomskih ciljeva zemalja u razvoju jeste koliko se one mogu prilagoditi pristupu moderne poreske analize koji se zasniva na dobrobiti pojedinca. Mnogi ciljevi su protivurečni, kao što je slučaj sa ciljevima stabilnosti cena i ekonomskog razvoja. Međutim, treba izdvojiti koji od njih je prioritetniji od drugog i usmeriti se na njegovo ostvarenje. Ukoliko dođe do promene prioriteta među ciljevima neophodno je izvršiti potrebne korekcije i u poreskoj strukturi. Mnoge zemlje smatraju da im je glavni ekonomski cilj povećanje stope privrednog razvoja putem investiranja, međutim socijalna cost-benefit analiza vrši procenu projekta investiranja sa stanovišta njihovog uticaja na društveno blagostanje. Slično, zemlje u razvoju imaju problem nezaposlenosti. Cost-benefit analiza govori o tome da je nezaposlenost nepoželjna zato što dovodi do niske potrošnje, a sa stanovišta društvenog blagostanja poželjno je povećati kupovnu moć zaposlenih. Tako da cilj vlade da smanji nivo nezaposlenosti u stvari prikazuje njenu težnju da poboljša raspodelu dohotka.

Može se zaključiti da je prednost pristupa socijalnog blagostanja u tome što je on, u suštini razumljiv. On pruža prirodan način upoređivanja i kombinovanja različitih posebnih ciljeva. Takođe nas podseća da način delovanja ima svoju cenu, ali i koristi, a ono što je najvažnije je veličina ukupnih beneficija. Posebni ciljevi su možda konkretniji i mogu da dovedu do administrativne decentralizacije, ali vrlo često ignorišu cenu koštanja primene određenog načina delovanja.²⁷ Na žalost, oni koji određuju put kojim će se ići, možda ne uspeju da kvantifikuju koristi ili ne mogu da odaberu između različitih načina koji vode ka beneficijama.

Politička ograničenja se javljaju kao jedan od važnih faktora koji će opredeljavati strukturu poreskog sistema. Mogu određena ograničenja dugo vremena da budu prisutna, ali se iznenada mogu promeniti. Ona su možda očigledna, jer postoje slučajevi uspešnih poreskih reformi koje su postignute uprkos opoziciji izuzetno jakog interesa. Ono što više zabrinjava jeste pojava novih interesnih grupa koje mogu da utiču na kreiranje poreskog sistema. Po mišljenju mnogih ekonomista politička opozicija ima presudan uticaj na donošenje nekih poreza i ona može da utiče na vladu. "Ideal" je uvesti relativno jednostavne poreze koji se zasnivaju na jednostavnim, čak grubim procenama, uz što više beneficija i olakšica.²⁸

Porez koji utiče na vladajuću elitu ima veliku šansu da bude osporen u slučaju kada postoje i druge mogućnosti koje idu na ruku ovoj grupi. Kada neki porez stupi na snagu njega prati niz izuzetaka i rupa u zakonu koji na kraju u mnogome oslabe njegovo dejstvo i on biva nepovoljan.

Zatim, ako predložena poreska reforma ima manje potencijalno značajan uticaj na neku manju ili jasno definisanu grupu, onda možda ta ista grupa otkrije da je jeftinije da vladu odgovori od reforme nego da plati porez. Uslovi pod kojima će neka grupa formirati i dati svoja sredstva da bi uticala na odluku vlade smatraju se empirijski važnim. Mnogi ekonomisti smatraju da reforma može biti moguća ako se izmene okolnosti i kada

²⁶ Neil Bruce, *Public Finance and American Economy*, Wesley Addison, Washington, 2001. p. 242.

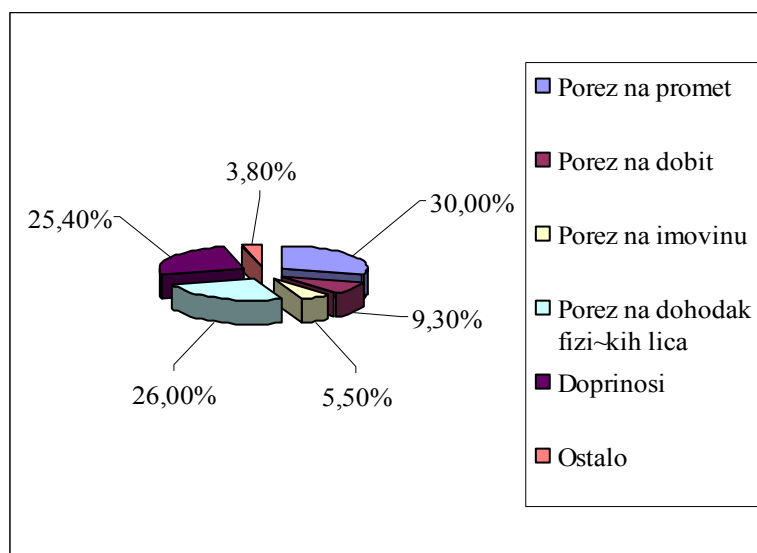
²⁷ Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p. 189

²⁸ David Newbery, Nicholas Stern, *Theory of taxation for developing countries*, Oxford University Press, Washington, 1987. p. 195.

dođe do ravnoteže moći u ekonomskoj strukturi, moguće je uvoditi različite vrste poreza. Za poreskog obveznika, npr. izuzetno neefikasan porez je dobar, jer ograničava nivo do kog vlada može da umanja individualno blagostanje, a možda tog ograničenja ne bi bilo ako bi porez bio efikasan. Ukratko, teško je ubediti poreskog obveznika da će reforma i njemu odgovarati, jer ako reforma uvodi efikasne poreze, onda su ti porezi za poreskog obveznika obično veći nego što on očekuje.

Jedno od važnih ograničenja koje limitira izbor poreza je **administrativni kapacitet** poreske vlasti. Poreska teorija naglašava važnost informacija za kreiranje poreskog sistema. Ali informacije moraju biti prikupljene, ispitane, a uvedeni porez sproveden. Dva najteža problema jesu: prikupiti informacije i proslediti ih efikasno, kao i revidirati, proceniti i nametnuti porez na takav način da se postupa po zakonu i da se umanja utaja poreza. Ovi problemi se u velikoj meri mogu umanjiti zapošljavanjem visokostručnog osoblja u dovoljnom broju kao i potrebnim sredstvima i jasno definisanim poreskim zakonom koji ima načina da bude efikasan. Ova sredstva su često vrlo skromna u zemljama u razvoju u odnosu na razvijene zemlje i zbog toga i skuplja, tako da je opseg delovanja isplativih poreza veoma sužen. Poreske reforme su administrativno mnogo jeftinije u zemljama u razvoju u stabilnim uslovima, nego u vreme previranja, zato što je tada potrebno sve manje stručnog osoblja da sprovede rutinsku reformu i uspostavi stabilan poreski sistem. Uprava prihoda često nije fleksibilna i nema dovoljno novca da održi prave ljude, iako bi se to itekako isplatalo. Poreska struktura je tipično kompleksna i u stalnom previranju. Zbog toga se do informacija dolazi sporo, poreske kontrole su retke, a ubiranje poreza slabo. S jedne strane, veoma je važno povećati administrativnu efikasnost ubiranja poreza, dok s druge strane postoji rizik da su ti napori uzaludni. Veliki deo objašnjenja je u činjenici da nedostaje politička volja.

Na kraju, na strukturu i dizajn poreskog sistema uticaće i **stepen otvorenosti** privrede prema inostranstvu. Male i otvorene ekonomije su prinuđene da vode računa o poreskoj konkurentnosti. Poreske vlasti u ovim privredama nastoje da kreiraju takve poreske oblike koji neće poskupljivati njihove proizvode namenjene stranom tržištu. S druge strane, one nastoje da putem povoljnijeg poreskog tretmana privuku što više stranih direktnih investitora. Mnoge od njih predstavljaju tzv. "poreski raj", što znači da su prema stranim ulaganjima poreski blagonaklonjeni.



Slika 2 : Struktura poreski prihoda u zemljama OECD-a

S druge strane veliki broj zemalja sveta pripada različitim unijama u kojima je neophodno izvršiti harmonizaciju sistema. To podrazumeva harmonizaciju poreskog i monetarnog sistema, spoljnotrgovinskih i drugih ekonomskih odnosa. Tako npr. u Evropskoj uniji *fiskalna harmonizacija* je trajala godinama sa tendencijom nastavka i u budućnosti..

Na slici 2 prikazana je struktura poreskih prihoda u zemljama OECD-a. Učešće poreza na promet i akciza je 30%. Odmah, zatim, sledi porez na dohodak fizičkih lica (26%) i doprinosi (25,4%). Porez na dobit preduzeća je zastupljen sa blizu 10% u ukupnim javnim prihodima zemalja OECD-a.

Iz tabele 1 vidi se da je struktura savremenih poreskih sistema zemalja OECD-a raznolika, ali se može zapaziti dominantno učešće poreza na dohodak fizičkih lica, doprinosa za socijalno osiguranje i poreza na potrošnju (poreza na dodatu vrednost).

Tabela 2 :Učešće pojedinih vrsta poreza u ukupnim poreskim prihodima zemalja OECD-a

<i>Zemlja</i>	<i>Porez na dohodak fizičkih lica</i>	<i>Doprinosi</i>	<i>Porez na dobit preduzeća</i>	<i>Porez na imovinu</i>	<i>Porez na promet</i>
SAD	37.7	26.1	6.7	11.9	15.1
Japan	18.4	38.3	12.2	10.8	17.7
Austrija	22.8	33.4	5	1.3	26.3
Češka	12.8	44.1	11.8	1.5	27.3
Danska	53.2	3.4	5.8	3.5	31.3
Francuska	17.3	37.0	6.6	7.5	24.8
Nemačka	25.1	40.3	2.9	2.3	28.1
Grčka	14.0	32.8	10.4	4.7	33.9
Italija	25.5	29.4	7.6	5.1	24.0
Poljska	22.9	29.0	6.3	4.3	36.7
Holandija	18.3	35.5	8.8	5.3	29.8
Švedska	30.4	30.1	4.8	3.2	25.7
Švajcarska	34.4	25.6	8.8	8.6	21.2
Velika Britanija	29.8	17.0	8.1	12.0	31.4

Izvor : www.OECD.org

Na osnovu analize nekoliko odabranih zemalja OECD-a prikazanih u ovoj tabeli mogu se zapaziti sledeće tendencije :

- najveći iznos prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica prikupi se u Danskoj, čak više od polovine ukupnih javnih prihoda,
- procenat učešća prihoda od poreza na dohodak građana u zemljama OECD-a kreće se od 12,8% do 53,2%,
- učešće neposrednih poreza je značajno poraslo u odnosu na posredne poreze,
- doprinosi imaju značajno učešće u ukupnim javnim prihodima idr.

Na kraju, može se izvesti zaključak da je struktura savremenih poreskih sistema takva da preovladavaju neposredni porezi, i to pre svih porez na dohodak fizičkih lica koji zauzima dominantno mesto u ukupnim javnim prihodima.

2.1.1.2.1. Mesto poreza na dohodak fizičkih lica u poreskim sistemima savremenih država

Porez na dohodak fizičkih lica zauzima veoma značajno mesto u strukturi savremenih poreskih sistema. On je, prema učešću u ukupnim prihodima država OECD-a, jedan od najznačajnijih poreskih oblika, računajući i doprinose za socijalno osiguranje i porez na dodatu vrednost. Njime se prikupi preko 25% javnih prihoda. Relativno visoko učešće poreza na dohodak fizičkih lica u ukupnim fiskalitetima razvijenih zemalja je od izuzetnog značaja, s' obzirom da se progresivnim karakterom ovog poreskog oblika može umanjiti regresivno dejstvo ostalih neposrednih poreza, kao i poreza na promet.

Porez na dohodak fizičkih lica dobija na značaju sa poreskim reformama '60-ih godina, kada počinje relativni rast učešća ovog poreskog oblika u poreskim prihodima većine zemalja savremenog sveta. Udeo poreza na dohodak u ukupnim prihodima se od 26% krajem '60-ih godina popeo na nešto iznad 30% '80-ih godina XX veka. Značaj ovog poreza je rastao iz više razloga. Pre svega, promenjen je stav prema posrednim porezima kao veoma značajnim izvorima poreskih prihoda savremenih zemalja, dok su neposredni porezi (porezi na potrošnju) izgubili na značaju. Smanjene su poreske stope poreza na dohodak građana, što je izazvalo pozitivne reakcije javnosti. Međutim, proširena je poreska baza tj. poreska osnovica koja nije obuhvatala sve vrste prihoda koje je neki poreski obveznik u stanju da ostvari. Smanjen je broj poreskih tranši i ukinute su brojne poreske olakšice i oslobođenja.²⁹

Međutim, '90-ih godina XX veka, na osnovu učenja ekonomike ponude, po kome su visoke poreske stope osnovni uzrok stagnacije razvoja privrede i smanjenja nivoa štednje i investicija, dolazi do smanjenja učešća poreza na dohodak fizičkih lica u ukupnim prihodima razvijenih zemalja. Taj procenat se smanjio na oko 25% do 27%, što je otprilike jednako učešću ove vrste prihoda u periodu '60-ih godina XX veka. U ovom periodu učešće poreza na dohodak u strukturi javnih prihoda bilo je najviše u Danskoj i iznosilo je 53,2%, a najniže u Češkoj, oko 13%. Ove ogromne razlike u učešću poreza na dohodak rezultat su brojnih ekonomskih, socijalnih, pa čak i političkih faktora.

Tabela 3: Učešće poreza na dohodak fizičkih lica u ukupnim prihodima pojedinih zemalja OECD-a

<i>Država</i>	1996.	2006.	<i>Država</i>	1996.	2006.
Austrija	20,9	22,9	Nemačka	24,7	27,1
Belgija	31,0	31,6	Novi Zeland	43,5	42,9
Velika Britanija	25,9	30,2	Poljska	22,0	23,6
Danska	53,2	52,7	Portugalija	18,9	17,9

²⁹ Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p. 121.

Grčka	12,4	14,7	SAD	37,6	42,3
Italija	25,1	25,9	Francuska	14,1	17,7
Japan	20,2	20,1	Holandija	17,5	16,3
Kanada	37,7	37,1	Češka	13,1	12,5
Mađarska	17,5	19,6	Švajcarska	32,0	32,0
Norveška	26,0	24,2	Švedska	35,3	31,9

Izvor: www.OECD.org

Smanjenje učešća poreza na dohodak fizičkih lica u ukupnim prihodima kompenzovano je povećanjem relativnog učešća posrednih poreza, a pre svega poreza na dodatu vrednost. Ova promena je imala regresivan učinak, tj. teret poreskog opterećenja preneo se na slojeve stanovništva koji ostvaruju niske prihode, što nije bio cilj reforme.

U cilju što boljeg pozicioniranja poreza na dohodak fizičkih lica u poreskim sistemima savremenih država, neophodno je sagledati njegov udeo u BDP-u ovih zemalja. U periodu '60-ih godina XX veka, porez na dohodak činio je samo 7% BDP-a zemalja OECD-a. Međutim, sa rastom relativnog učešća ovog poreskog oblika u ukupnim poreskim prihodima, poraslo je i njegovo učešće u BDP-u. Tako, npr. '90-ih godina, što je prikazano u tabeli ispod, ono se kretalo između 5,3% u Češkoj i 27,8% u Danskoj. Nakon ovog perioda rasta učešća poreza na dohodak fizičkih lica u bruto domaćem proizvodu, nastupa period njegovog smanjenja i to pod uticajem novog talasa reformi karakterističnih za ovaj period.

Tabela 4: Učešće poreza na dohotka fizičkih lica u BDP-u država OECD-a

<i>Država</i>	1996.	2006.	<i>Država</i>	1996.	2006.
<i>Austrija</i>	9,2	12,5	<i>Nemačka</i>	9,4	17,0
<i>Belgija</i>	14,3	23,0	<i>Novi Zeland</i>	15,6	22,0
<i>Velika Britanija</i>	9,3	15,2	<i>Poljska</i>	9,3	5,5
<i>Danska</i>	27,8	30,0	<i>Portugalija</i>	6,6	7,5
<i>Grčka</i>	5,0	7,0	<i>SAD</i>	10,7	13,7
<i>Italija</i>	10,8	12,8	<i>Francuska</i>	6,4	12,0
<i>Japan</i>	5,7	7,2	<i>Holandija</i>	7,6	11,3
<i>Kanada</i>	13,9	15,0	<i>Češka</i>	5,3	7,4
<i>Mađarska</i>	7,1	12,0	<i>Švajcarska</i>	11,1	9,7
<i>Norveška</i>	10,7	17,3	<i>Švedska</i>	18,4	18,5

Izvor: www.OECD.org

Na osnovu podataka može se zaključiti da ne postoji čvrsta veza između visine ovog učešća i stepena privrednog razvoja. U periodu '90-ih prosek ovog učešća iznosi je 10,4%, dok je u pojedinačnim zemljama, koje spadaju u najrazvijenije zemlje OECD grupacije, on bio mnogo manji (Francuska, Japan, Grčka, Koreja...). Najveće učešće poreza na dohodak fizičkih lica u GDP-u zabeležila je Danska u iznosu blizu 28%. Deset godina kasnije procenat učešća poreza na dohodak u GDP-u je porastao i kretao se od 5,5 do 30%. Prema podacima iz tabele u 2006. godini prosečno učešće poreza na dohodak

fizičkih lica u zemljama OECD-a iznosilo je 13,83%, ali je i dalje postojala velika razlika između zemalja. Tako, npr. u Velikoj Britaniji njegovo učešće je bilo 5,5%, dok je u Danskoj bilo, već pomenutih 30% BDP-a.

Svi ovi podaci ukazuju na značaj koji porez na dohodak fizičkih lica ima u poreskim sistemima savremenih država.

2.1.1.2.2. Tendencije razvoja poreza na dohodak fizičkih lica u savremenim poreskim sistemima

Porez na dohodak je, kao sastavni deo poreskih sistema savremenih država, delio sudbinu ostalih poreskih oblika, tj. bio je podložan stalnim promenama pod uticajem nekoliko talasa poreskih reformi. Promene poreskog sistema odražavale su se na promene u sistemu oporezivanja dohotka.³⁰ Iz tog razloga, u ovom delu rada akcenat će biti na karakteristikama savremenih poreskih reformi i na promenama kojima je bio podvrgnut porez na dohodak fizičkih lica, kao najznačajniji neposredni oblik oporezivanja.

Poreski sistemi savremenih država su podložni stalnim, ali ne mnogo radikalnim promenama. Poreske reforme u zemljama razvijenog sveta mogu se posmatrati kroz nekoliko perioda³¹ :

- prvi talas reformi, koga karakteriše porast relativnog učešća doprinosa za socijalno osiguranje u ukupnim javnim prihodima,
- drugi talas poreskih reformi, koji je trajao od sredine '60-ih do sredine '80-ih i koji se karakteriše uvođenjem poreza na dodatu vrednost i
- treći talas reformi, karakterističan za za period '80-ih u kome dolazi do drastičnih promena u sistemu poreza na dohodak fizičkih lica.
- četvrti talas reformi iz perioda '90-ih kada je došlo do prelaska velikog broja zemalja iz centralno-planskog na tržišni sistem privređivanja, koje se karakterišu promenama postojećih i uvođenjem novih poreskih oblika.

Iz iskustva velikog broja zemalja može se govoriti o šest najznačajnijih karakteristika na osnovu kojih je moguće izvršiti klasifikaciju programa poreskih reformi na kategorije koje se mogu lakše porediti. To su sledeće karakteristike³²:

1. **Širina reforme.** Poreska reforma se može fokusirati na čitav poreski sistem, uključujući i institucije poreske administracije ili može da se odnosi samo na promene poreske strukture. Analiza poreskih reformi pokazuje da je neophodan, ali sasvim dovoljan uslov za njihov uspeh da program reformi mora rezultirati fundamentalnim promenama u poreskom sistemu. Poreski sistem ima dva principijalna, nezavisna elementa: poresku strukturu i mozaik mehanizama i institucija vladine poreske administracije. Ukoliko se radi o reformi poreske strukture ta reforma se naziva *strukturnom* poreskom reformom. Ako se, s druge strane odnosi samo na mehanizme i institucije poreske administracije, onda je reč o *administrativnoj* reformi. Većina prethodnih posleratnih reformi primarno se fokusira na promenu same poreske strukture,

³⁰ Holcombe, Randak, Public Sektor Economics, Pearson, New Jersey, 2006, p. 122.

³¹ Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p. 137

³² Malcolm Gillis, Tax reform in developing countries, duke University Press, Washington, 1989, p. 9

što je dovoljan uslov za neuspeh, ukoliko to nije parcijalna reforma. Poreska reforma se može zasnivati na poboljšanju konfiguracije poreske baze i poreskih stopa u pravcu rasta i/ili opadanja. Poreska struktura je najvidljivija komponenta poreskog sistema. Mehanizmi i institucije poreske administracije, međutim, obuhvataju i prikrivene elemente u dijagnosticiranju fiskalnih problema. Ovo podrazumeva proceduralne i legalne komponente vladine procene, prikupljanja, pregleda, sankcionisanja, održavanja informacione tehnologije, praćenja civilnih usluga, zahteva firmi, računovodstvenih konvencija i dr.

2. **Delokrug reform.** Poreska reforma može biti *sveobuhvatna* i *parcijalna*. Poreski sistem efikasne države definisan je kao tok, a ne kao nešto statično. Modifikacije kreiraju, više ili manje značajne aspekte, bilo u zakonu ili u administrativnim pravilima i procedurama, koji mogu biti nazvani poresko prilagođavanje ili reforma. Promene u poreskom sistemu kvalifikuju se kao poreske reforme samo onda kada sadrže diskontinualnu i značajnu trajektoriju sistema.³³ Poreska reforma može obuhvatiti sve ili samo neke glavne poreske izvore (oporezivanje dohotka, oporezivanje zarada, oporezivanje vlasništva, carine itd). Kada ova promena sadrži više ili sve značajne poreske izvore onda je *sveobuhvatna* poreska reforma. Ukoliko se odnosi samo na jedan ili dva izvora ili na 1/3 prikupljenih sredstava, onda je reč o *parcijalnoj* poreskoj reformi.

3. **Ciljevi prihoda.** Poreska reforma može biti dizajnirana u pravcu rasta poreskih prihoda kao procenat od BDP-a, kada treba težiti povećanju prihoda ili u pravcu neutralnog uticaj na visinu prihoda. Najčešće, i u slučaju parcijalne i u slučaju sveobuhvatne poreske reforme dolazi do povećanja prihoda. Međutim, jedan broj poreskih reformi je dizajniran tako da one ne rezultiraju značajnijim promenama u udelu prihoda u BDP-u, bar u kratkom roku. To je tzv. *prihodno-neutralna* poreska reforma, pri čemu je vremenski horizont za neutralnost prihoda obično veći od jedne ili dve godine.

4. **Ciljevi jednakosti.** Sve poreske reforme inicijativno su dizajnirane sa specifičnim ciljevima jednakosti, gde se poreska jednakost može posmatrati kroz vertikalnu ili horizontalnu dimenziju. *Vertikalna jednakost* u oporezivanju se odnosi na to da ljude sa jednakim prihodima (u potrošnji ili bogatstvu) treba tretirati jednako, pri čemu one sa visokim prihodima treba oporezivati po visokim stopama. *Horizontalna jednakost* u oporezivanju se odnosi na to da jednaki (ljudi pod određenim okolnostima) treba da budu tretirani jednako. U skladu sa ovim kriterijumima stanovništvo sa sličnim prihodima i porodičnim okolnostima treba da budu jednako oporezovani.

Kreatori fiskalne politike, često traže poreske reforme koje treba da ispune fiskalna pravila vertikalne jednakosti smanjenjem nejednakosti prihoda. Takve reforme su tzv. *redistributivne*. S druge strane, reformski programi mogu biti primenjeni u pravcu nepromenjive distribucije prihoda. Ovaj program je poznat kao *distributivno-neutralna reforma*.

Prihodno-neutralna poreska reforma nije neophodno distributivno-neutralna, niti ekonomski-neutralna. Distributivno-neutralna poreska reforma je u suprotnosti sa redistributivnom poreskom reformom. Ova reforma podstiče prihodne ciljeve, a ne ciljeve jednakosti. U tom smislu neophodno je staviti u odnos ukupne poreske obaveze prema stopi dohotka. Može se izvršiti zamena oporezivanja imovine oporezivanjem dohotka. Neke poreske reforme su isključivo distributivno-neutralne, što se tiče vertikalne jednakosti i ne preduzimaju distributivne napore za svoj opstanak.

³³ Isto, p. 11.

Redistributivna poreska reforma može biti sa “poravnavajućom” ili “povišenom” distribucijom dohotka ili sa obe.

Poboljšanje horizontalne jednakosti je zajedničko i za jednu i za drugu vrstu poreskih reformi.

McLure ističe četiri razloga zašto je to tako. Poreski reformisti vode računa o korozivnim efektima postojanja ili percepcije dugoročne horizontalne nejednakosti.³⁴ Horizontalnu jednakost u oporezivanju, međutim, mnogo je lakše opisati nego ostvariti. U zemljama u razvoju, nedostaci u poreskoj administraciji vode horizontalnoj nejednakosti, a cilj je minimizirati je. Poreska evazija, npr. može prevazići uprošćenu poresku strukturu kao izvor nejednakosti. Iako je poboljšavanje ili održavanje horizontalne jednakosti zajednički cilj svih reformi, ipak postoje i one koje je pogoršavaju. Zbog toga se horizontalna jednakost ne koristi kao kriterijum za klasifikaciju poreskih reformi.³⁵

5. Ciljevi alokacije resursa. Poreska reforma koja je u stanju da smanji obim poreski-izazvanih barijera efikasnijom alokacijom resursa poznata je kao *ekonomski-neutralna*. S druge strane, vlade uvode takve poreske sisteme koji omogućuju tok resursa ka pojedinim ekonomskim sektorima ili prioritarnim aktivnostima. Poreske reforme sa takvom orijentacijom nazvane su *intervencionističke* poreske reforme.

Ciljevi alokacije resursa obuhvataju i prihodnu neutralnost i distributivnu neutralnost i moguće je, a ponekad i nije, ostvariti ekonomsku neutralnost kao cilj. Ekonomski “neutralna” poreska struktura nije neophodno “optimalna” poreska struktura, čak ni “efikasna”. Neutralan poreski sistem je onaj koji obezbeđuje željeni iznos prihoda, tako da se sagledaju efekti oporezivanja na smanjenje realnog dohotka i bogatstva. Odsustvo radikalnih poboljšanja u efektivnosti poreske administracije povećava neutralnost u oporezivanju na taj način što menja poreske stope i zahteva precizno definisanje poreske osnovice. Pokušaj da se jedan poreski sistem oslobodi horizontalne nejednakosti biće uspješniji u smanjenju razlika u alokaciji resursa, nego u ostvarenju horizontalne jednakosti.

S obzirom na to da ciljevi prihodne neutralnosti i distributivne neutralnosti izazivaju trenutni *status quo* u prikupljanju i distribuciji prihoda, težnja za ekonomskom neutralnošću podrazumeva namerno napuštanje *statusa quo*-a. Ranije reforme su zatvorenije u intervencionističkom smislu, nego reforme novijeg datuma.

6. Vreme reforme. Neke poreske reforme su dizajnirane tako da se ukupna promena poreske politike dešava u jednom trenutku. Vlade pokušavaju da primene odgovarajuću poresku reformu, s obzirom na trenutne potrebe svog poreskog sistema. Ovo je tzv. *trenutna (šok)* poreska reforma, u kojoj se promene poreske politike dešavaju u kratkom roku. Druge reforme uključuju postepene, izdvojene korake i mogu biti nazvane *faznim (gradualističkim)* reformama. Ocena poreske reforme vrši se u različitim fazama. Na kraju ima i primera *sukcesivnih* reformi, gde se promena poreske politike odnosi na period od nekoliko godina. One se odvijaju postepeno i zasnivaju se na pojedinim, porez po porez koracima, sa manje ili više širokim dizajnom.

U skladu sa napred navedenim karakteristikam poreskih reformi, našu pažnju zaokuplja **reforma u sistemu oporezivanja dohotka fizičkih lica**. Ova reforma je započela sa oživljavanjem teorije ekonomije ponude i zahteva za alokativnom

³⁴ Isto, p.12.

³⁵ Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p. 184

neutralnoću poreske politike. Smatralo se da su poreske stope poreza na dohodak previsoke i da su one uzrok usporavanja privrednog razvoja usled negativnog delovanja na štednju i investicije. Zbog toga je prvi korak poreske reforme bio snižavanje stopa poreza na dohodak fizičkih lica. Nakon toga, prešlo se na širenje poreske osnovice i na one vrste prihoda koji nisu bili uključeni u oporezivanje. Proširenjem poreske osnovice, a smanjenjem poreskih stopa obezbeđen je državi dovoljan iznos prihoda koji je bio ravnomerno raspoređen između kategorija stanovništva sa različitim nivoima dohotka.³⁶ Takođe, poreskom reformom su ukinute brojne poreske olakšice i oslobođenja, i na taj način povećani prihodi državnog budžeta.

Rezultat ove reforme bio je pad relativnog učešća poreza na dohodak fizičkih lica u ukupnim poreskim prihodima, a takođe i u BDP-u razvijenih zemalja. Prioritetni ciljevi fiskalne politike bili su stvaranje uslova za povećanje privrednog rasta i povećanje efikasnosti i pravičnosti u oporezivanju. Time se sa poreza na dohodak fizičkih lica, kao osnovnog stuba razvoja poreskih sistema prešlo na porez na dodatu vrednost, kao najizdašnjeg poreza iz grupe poreza na potrošnju.

Pošto je dohodak od profita, kamata i dividendi postao izuzetno mobilna poreska baza, tj mogu se prebaciti u zemlje sa povoljnijim poreskim tretmanom, poreske vlasti su odlučile da se više oslanjaju na oporezivanje nefundiranih izvora, kao što su radna snaga, potrošnja i dr. Na taj način je akcenat sa fundiranih prihoda prebačen na nefundirane izvore oporezivanja.

U državama u kojima porez na dohodak fizičkih lica predstavlja veći deo ukupnih poreskih prihoda, poreski sistem može dovesti do veće redistribucije prihoda. Za razliku od ostalih poreskih prihoda, porez na dohodak je progresivnog karaktera, što znači da se sa porastom oporezivog dohotka povećava i iznos plaćenog poreza. U državama u kojima preovladavaju posredni porezi, redistribucija se postiže različitim kategorijama transfera sa socijalnim namenama.

Negativna dejstva poreza na dohodak fizičkih lica ogledaju se u tome što ova vrsta poreza može da utiče na smanjenje ponude radne snage, s obzirom na to da predstavlja vidljiv porez, za razliku od poreza na promet koji se plaća «pod anestezijom». S druge strane, povećanje najamnina doprinosi stvaranju ilegalnog tržišta radne snage.

Kritičari poreza na dohodak fizičkih lica, između ostalog navode i njegove negativne efekte na nivo štednje i investicija. U skladu sa tendencijama o neutralnosti poreskih sistema, sintetički porez na dohodak fizičkih lica, koji zahvata sve prihode jednog poreskog obveznika i oporezuje ih progresivnom poreskom stopom, označen je kao jedan od potencijalnih uzroka stagnacije savremenih privreda.

U tom kontekstu, predlažu se brojne reforme poreza na dohotka fizičkih lica u cilju otklanjanja negativnih efekata koje ovaj poreski oblik ima na privredna kretanja.

2.1.1.3. Optimalan poreski sistem

Cilj svake fiskalne politike je kreirati poreski sistem koji će zadovoljiti polazne principe i istovremeno odgovoriti postavljenim zadacima. Idealno je zamišljen i u mnogome se razlikuje od racionalnog poreskog sistema. Optimalan poreski sistem se

³⁶ Isto, str. 78.

sastoji od poreza koji doprinose maksimizaciji društvenog blagostanja.³⁷ U skladu sa tim, različite funkcije društvenog blagostanja utiču na kreiranje različitih optimalnih poreskih sistema. Tako npr, ako određena funkcija društvenog blagostanja teži većoj jednakosti u oporezivanju, onda će optimalna poreska struktura biti usmerena ka tom cilju, i sa stanovišta poreza na dohodak, biće zastupljene progresivnije poreske stope. S druge strane, ako je funkcija društvenog blagostanja više usmerena ka zahtevu za efikasnošću, onda će poreski sistem biti manje pravičan, ali će biti više naklonjen efikasnosti u alokaciji resursa i u minimizaciji troškova. Optimalan poreski sistem je sistem kome se teži, tj. sistem koji može da obezbedi ostvarivanje ciljeva ekonomske politike jedne zemlje. Ukoliko neki poreski oblik ne zadovoljava uslove jednakosti i pravičnosti u oporezivanju, neophodno je pristupiti procesu diferencijalizacije poreza, koji podrazumeva zamenu jednog poreskog oblika drugim koji omogućava da se prikupi isti nivo prihoda.³⁸ To, ponovo za sobom povlači određene probleme, što je još jedan dokaz da je kreiranje poreskog sistema u skladu sa potrebama jedne zemlje, a uz uvažavanje konkretnih ograničenja, veoma težak zadatak.

Da bi jedan poreski sistem mogao da zadovoljava uslov optimalnosti, neophodno je da u njemu ne postoje distorzivni porezi ili ako postoje, da je nivo distorzije sveden na minimum.³⁹ Ako zamislimo poreski sistem u kome su svi pojedinci jednaki i ne razlikuju se između sebe u velikoj meri, onda bi optimalan poreski sistem bio onaj koji bi imao samo jedan porez i to glavarinu, kao jedini *nedistorzivni porez*. Međutim, glavarina je krajnje nepravedan porez, jer se, prilikom određivanja poreske obaveze ne uzima u obzir ekonomska snaga poreskog obveznika, a takođe, njegove lične i porodične okolnosti ne utiču na visinu poreskog tereta koji će on snositi. Dakle, poreski sistem u kome egzistira samo jedan porez (glavarina) nije održiv, pošto primenom ovog poreskog oblika nisu ispoštovani princip efikasnosti i princip pravičnosti u oporezivanju. Zbog toga je neophodno uvesti neke distorzivne poreske oblike, sa tendencijom smanjenja suvišnog opterećenja koje oni izazivaju.

U skladu sa prethodnim zaključkom, mnogo realnija slika je postojanje poreskog sistema u kome se pojedinci između sebe razlikuju, tako da je prilikom kreiranja poreskog sistema neophodno utvrditi njihovu ekonomsku snagu i lične karakteristike. To znači da je neophodno uvesti u analizu *distorzivne poreze*, kao što su porezi na dohodak i porezi na potrošnju. Međutim, pošto ovi porezi izazivaju suvišno opterećenje, neophodno ga je svesti na najmanju moguću meru. Minimizacijom suvišnog opterećenja stvaraju se uslovi za kreiranje približno optimalnog poreskog sistema.

Država, dakle, treba da se odluči između jedinstvenog paušalnog poreza (glavarine), koji pojedinci plaćaju bez obzira na svoje sposobnosti i na svoju ekonomsku moć i poreza koji su distorzivni, ali se lako mogu utvrditi na osnovu merljivih varijabli, kao što su prihod koji pojedinci ostvaruju, troškovi koji tom prilikom nastaju i druge lične osobine poreskog obveznika. Korišćenje distorzivnih poreza predstavlja neizbežnu

³⁷ Joseph Stiglitz, Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004. god, str. 561.

³⁸ Holcombe, Randak, Public Sektor Economics, Pearson, New Jersey, 2006, p. 231

³⁹ Nedistorzivni porezi su oni koji se ne mogu umanjiti ili izbeći promenom ponašanja poreskog obveznika, dok distorzivni porezi mogu. Distorzivni porezi izazivaju određen nivo suvišnog opterećenja.

posledicu naše želje da preraspodelimo nacionalni dohodak u svetu u kojem država samo delimično može da uoči karakteristike pojedinca.⁴⁰

Problem minimizacije distorzija se rešava uvođenjem Pareto efikasnosti u analizu sistema optimalnog oporezivanja. Poći ćemo od Paretove funkcije efikasnosti, po kojoj poboljšanje položaja jednog pojedinca izaziva pogoršanje položaja drugog pojedinca u sistemu. Pareto-efikasna poreska struktura je poreska struktura kod koje ne postoji neka alternativa koja bi neke pojedince mogla da dovede u bolji položaj, a da druge ne dovede u gori.⁴¹ Da bi poreski sistem bio efikasan, neophodno je da ispunjava uslov Pareto-efikasnosti. Pareto-efikasna poreska struktura minimizira distorzije poreskog sistema. Tu, pre svega treba sagledati dve pretpostavke:

- broj distorzija nije relevantan i
- uklanjanje jedne distorzije sa tržišta ne mora da utiče na poboljšanje efikasnosti.

Što se tiče prve pretpostavke, ona nalaže da broj distorzija nije relevantan, već su važne njihove razmere. Drugačije rečeno, bolje je imati veći broj manjih poreza nego jedan veliki porez. Jedan porez bi morao da ima visoke poreske stope što bi uticalo na rast suvišnog opterećenja, o čemu će kasnije biti reči. Druga pretpostavka se odnosi na slučaj kad na tržištu postoji više distorzija. U tom slučaju, uklanjanje jedne od njih ne mora da znači, istovremeno poboljšanje efikasnosti.⁴²

Kreiranje *optimalne strukture poreza na dohodak* podrazumeva stvaranje takve poreske strukture koja je u stanju da obezbedi pravičnu raspodelu dohotka. Radi se, zapravo, o uvođenju poreza koji se mogu personalizovati prema ekonomskim, ličnim i porodičnim okolnostima poreskog obveznika. Takvi poreski oblici dovode do zadovoljavanja principa pravičnosti u oporezivanju, koji, pored efikasnosti, predstavlja jedan od uslova prilikom kreiranja optimalnog poreskog sistema. Princip efikasnosti i princip pravičnosti u oporezivanju su međusobno konfliktni principi. Tačnije, zadovoljenje jednog principa istovremeno vodi narušavanju drugog principa oporezivanja. Obezbeđenje pravičnosti u oporezivanju zahteva visoke administrativne troškove, što je u sukobu sa principom efikasnosti. Takođe, pravičnost narušuje efikasnu alokaciju resursa, što nam ukazuje da je sukob između ova dva principa oštar i teško ga je prevazići. Zato, teorija optimalnog oporezivanja traga za takvom efikasnom poreskom strukturom koja je u stanju da obezbedi potreban poreski prihod i realizuje željene preraspodelne učinke, uz najmanji gubitak u pogledu efikasnosti.⁴³ Optimalna poreska struktura je, dakle, ona koja maksimizuje društveno blagostanje, u kojoj izbor između pravičnosti i efikasnosti najbolje odražava stav društva prema ovim konfliktnim ciljevima.⁴⁴

U cilju što bolje preraspodele nacionalnog dohotka, kreatori fiskalne politike uvode progresivan porez na dohodak i porez na potrošnju luksuznih proizvoda. Na taj

⁴⁰ Joseph Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004. god, str. 562.

⁴¹ Joseph Stiglitz, *Pareto Efficient and Optimal Taxation and the New Welfare Economics*, *Handbook of Public Economics*, (Alan Auerach, Martin Feldstein), Amsterdam, Elsevier Science Publishers, 1987, p. 991-1042.

⁴² William Baumol, *Welfare Economics and the Theory of State*, Harvard University Press, Cambridge, 1965, str 142.

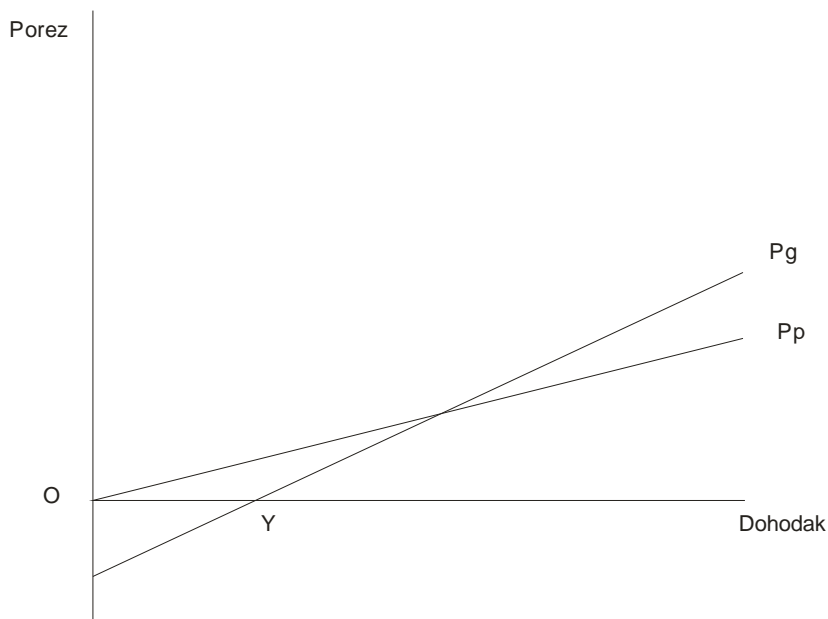
⁴³ Dejan Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, 1997, str. 384.

⁴⁴ Joseph Stiglitz, *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004. god, str. 578.

način je veće poresko opterećenje palo na bogatije slojeve društva. Dakle, oni koji imaju veći dohodak više izdvajaju za punjenje državne blagajne, što nalaže princip pravičnosti. Takođe, posmatrano sa stanovišta poreza na potrošnju, bogati pojedinci kupuju luksuzne proizvode i na taj način oštrijim oporezivanjem oni su prinuđeni ili da smanje potrošnju tih proizvoda ili da plaćaju visoke poreze, čime će podneti veći poreski teret.

S druge strane, u okviru politike optimalnog oporezivanja putem poreza na dohodak fizičkih lica postavlja se pitanje oštine progresivnih poreskih stopa. Ovde se polazi od činjenice da što je porez progresivniji, to je veći čist gubitak i veća je neefikasnost ovog poreza. Međutim, kod progresivnih poreza zadovoljen je princip jednakosti u oporezivanju, pa će progresivniji porez uticati na smanjenje nejednakosti između poreskih obveznika ovog poreskog oblika.

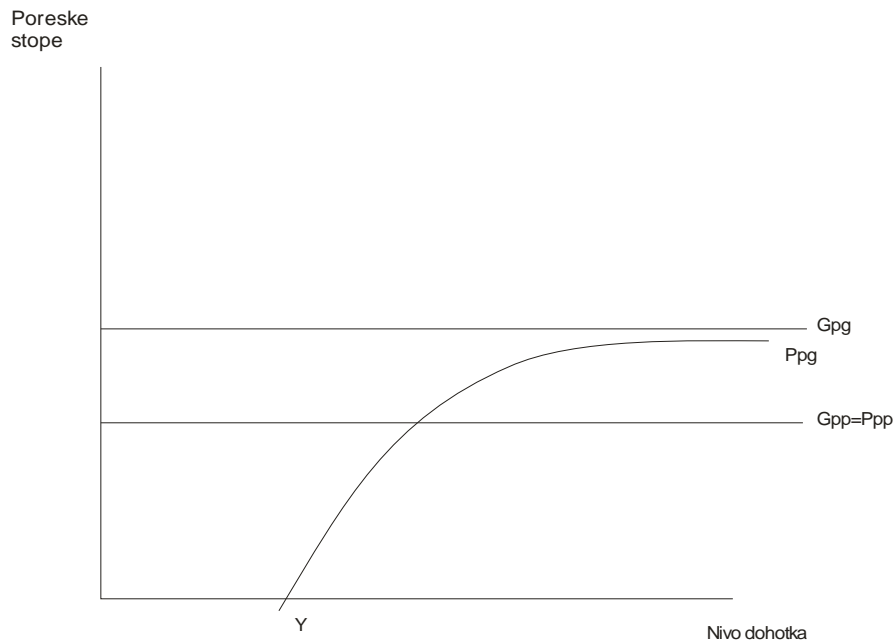
Već smo naglasili da, ukoliko, poreska vlast nastoji da kreira pravičan poreski sistem, to će se odraziti na smanjenje efikasnosti tog sistema. Zapravo, povećanje pravičnosti dovodi to povećanja čistog gubitka i suvišnog opterećenja. Na slici 3 su prikazane krive progresivnog i proporcionalnog poreza na dohodak. Kriva P_p prikazuje proporcionalni porez na dohodak, tj. porez koji svi pojedinci, bez obzira na nivo dohotka plaćaju u istom procentualnom iznosu. Ona kreće od nule i ima blag nagib, pošto prikupljeni iznos poreza ima blagu progresiju. Drugačije rečeno, poreski obveznici koji ostvaruju više dohotke plaćaju, u apsolutnom iznosu veći nivo poreza od poreskih obveznika koji ostvaruju manji dohodak. S druge strane, kriva P_g prikazuje progresivni porez na dohodak kod koga poreska obaveza raste sa porastom raspoloživog dohotka. Na ovoj krivoj, prikazan je određeni nivo dohotka koji predstavlja neoporezivi minimum i poreski obveznici koji ostvare dohodak ispod ovog nivoa dobijaju od države pomoć koja je jednaka proizvodu poreske stope i razlike u nivou dohotka koji oni ostvaruju i kritičnog nivoa dohotka (Y).⁴⁵



Slika 3: Prikaz proporcionalnog i progresivnog poreza na dohodak fizičkih lica

⁴⁵ Isto, str.563.

Progresivni porez na dohodak obezbeđuje davanja pojedincima koji ostvaruju nivo dohotka ispod egzistencijalnog minimuma i taj se deo krive poreza na dohodak naziva negativnim porezom na dohodak, o čemu će kasnije biti reči.



Slika 4: Odnos poreskih stopa u sistemu poreza na dohodak fizičkih lica

Na slici 4 prikazane su prosečne i granične poreske stope kod sistema proporcionalnog i sistema progresivnog oporezivanja. Linija G_{pg} predstavlja graničnu ili marginalnu poresku stopu kod sistema progresivnog oporezivanja. Ona je prikazana pravom linijom paralelnom sa apcisosom, na kojoj je prikazan nivo dohotka koji ostvaruju poreski obveznici. Za razliku od nje kriva P_{pg} predstavlja prosečnu poresku stopu i ona polazi od nivoa kritičnog dohotka, pošto na nižem nivou dohotka nema oporezivanja i približava se prosečnoj poreskoj stopi na određenim višem nivou dohotka u sistemu progresivnog oporezivanja. Granična i prosečna poreska stopa kod sistema proporcionalnog oporezivanja (P_{pp} i G_{pp}) su prikazane istom linijom pošto se poklapaju.

Na osnovu činjenice da se čist gubitak povećava sa rastom granične poreske stope, može se zaključiti da progresivni porezi imaju veći iznos čistog gubitka i s druge strane da oštrina progresije utiče, takođe na njegovo povećanje. Što su porezi progresivniji to će suviše opterećenje, a samim tim i čist gubitak biti veći. Suviše opterećenje će se ogledati u tome da će poreski obveznici biti prinuđeni da plaćaju veći iznos poreza od onog koji je neophodan za obavljanje javnih funkcija, jer su potrebna dodatna sredstva za davanje pomoći onima koji ostvaruju dohodak niži od egzistencijalnog minimuma. Na ovaj način, opet dolazimo do početnog stava da se sa progresivnošću poreza povećava jednakost, ali se smanjuje efikasnost oporezivanja. Suviše opterećenje će se, između ostalog, ogledati i u tome što će poreski obveznici koji podležu povećanom poreskom opterećenju izmeniti svoje ponašanje u cilju izbegavanja tog opterećenja.

Takođe, kada govorimo o oporezivnju dohotka fizičkih lica, neophodno je pokazati vezu između elastičnosti ponude radne snage i visine distorzija. Ukoliko je

elastičnost ponude radne snage mala, onda su male i distorzije izazvane visokim poreskim stopama. S druge strane, ako je elastičnost ponude radne snage velika, onda su i distorzije velike. Ovo, samo, pokazuje koliko je problematika optimalnog oporezivanja složena i koliko faktora utiče na izbor optimalne poreske strukture.

Kada govorimo o progresiji poreskih stopa, neophodno je poći od činjenice da što je porez progresivniji, ponuda radne snage će se smanjivati, pa će poreska vlast biti prinuđena da poveća poreske stope, tj. stepen progresije. Pri tom će se pojedinci sa nižim dohotkom naći u boljem položaju, dok će se pojedinci sa višim dohotkom naći u lošijem položaju. Kod ove kategorije stanovništva efekat dohotka i efekat supstitucije se neutrališu.⁴⁶ Ukoliko se vlada opredeli za politiku kojom se dohodak preraspodeljuje u korist siromašnih, onda marginalna poreska stopa mora da bude veća. Iako se nejednakost u raspodeli smanjila, svi obveznici će se suočiti sa višom marginalnom poreskom stopom, što znači da se suvišno opterećenje za sve njih povećalo. Ako bi se dalje nastavilo sa povećanjem subvencije za siromašne, to bi dovelo do toga da bi kod pojedinaca sa najvišim prihodima preovladao efekat supstitucije i ponuda njihovog rada bi se smanjila.

Ukoliko se poveća stepen progresivnosti, to će izazvati pojavu svojevrsnog trade-off-a, koji se sastoji u preraspoređivanju dohotka između siromašnog i bogatog sloja društva. Novčani dobici siromašnih manji su od novčanih gubitaka bogatih, zbog čistog gubitka koga izaziva porez. Međutim, društvena vrednost dobitka siromašnih može lako da nadmaši društvenu vrednost gubitka bogatih, što zavisi od funkcije društvenog blagostanja.

Pareto efikasno oporezivanje zahteva da marginalna poreska stopa najsposobnije individue bude negativna, osim u graničnom slučaju, kada je nula. S druge strane, marginalna poreska stopa manje sposobnih pojedinaca je uvek pozitivna, a njena veličina zavisi od brojnih faktora. Vlada će se radije odlučiti da redistribuciju prihoda izvrši putem plata nego kroz oporezivanje.⁴⁷

U traženju rešenja problema optimalnog oporezivanja, Remzi (Ramsey) je pošao od toga da ukoliko želimo da maksimalno smanjimo ukupno poresko opterećenje, marginalno poresko opterećenje poslednje dodatne jedinice prihoda ubrane od svakog proizvoda mora da bude isto. U suprotnom, bilo bi moguće smanjiti ukupno poresko opterećenje podizanjem poreske stope na proizvod sa manjim dodatnim troškovima, i obrnuto. *Remzijevo pravilo* daje odgovor na pitanje kolike treba da budu poreske stope na proizvode X i Y da bi povećali prihod sa najmanjim mogućim poreskim opterećenjem. O ovome će više biti reči u narednom delu rada.

Činjenica je da distorzivni porezi deformišu ponašanje i uzrokuju višak opterećenja. Cilj nosilaca fiskalne vlasti je da povećaju državne prihode, a da, istovremeno, višak poreskog opterećenja održe na minimumu. Prema tome, suština teorije optimalnog oporezivanja je ustanoviti takve poreze koji će zadovoljiti potrebe punjenja državne kase uz minimizaciju viška poreskog tereta. Uz uvažavanje brojnih ograničenja koja postoje u privredi, kreiranje jednog ovakvog poreskog sistema je cilj kome teži svaka fiskalna vlast.

⁴⁶ Isto, str. 565.

⁴⁷ Alan J. Averbach, Martin Feldstein, Handbook of public economics, Elsevier science publishers, New York, 1985, p.331.

2.1.2. Pojava i razvoj poreza na dohodak fizičkih lica

2.1.2.1. Istorijski razvoj poreza na dohodak fizičkih lica

Istorijski posmatrano, uvođenju poreza na dohodak fizičkih lica, prethodili su vrlo specifični poreski oblici. Radi se, zapravo o porezima kod kojih je sama ličnost čoveka, njegovo postojanje, osnov za uvođenje poreske obaveze. To su porezi koji imaju lični karakter i nazivamo ih subjektivnim porezima.

Porez na dohodak fizičkih lica, u vidu poreza na različite vrste prihoda koje ostvaruje fizičko lice, javio se pre nešto više od dvesta godina. Tačnije, prvi put je, u istoriji javnih finansija uveden u poreski sistem *Velike Britanije* krajem osamnaestog veka i to 1798. godine radi prikupljanja sredstava za potrebe pokrivanja ratnih izdataka. Tada je imao ulogu vanrednog poreza, pošto je nakon prestanka opasnosti ukinut, pa ponovo uveden 1842. godine, od kada figurira kao redovan porez u poreskom sistemu ove zemlje. U poreski sistem *SAD-a*, porez na dohodak fizičkih lica uveden je 1861. godine za finansiranje građanskog rata i korišćen je do 1871. godine. Ovaj porez na dohodak nije oporezovao veliki broj građana, imao je relativno malu poresku stopu i bio je ukinut nakon nekoliko godina, tako da se može reći da je on bio mali, privremeni porez koji je uveden radi finansiranja hitnih državnih potreba. Godine 1894. učinjen je još jedan pokušaj uvođenja poreza na dohodak u poreski sistem *SAD-a*, ali se čitav proces završio na predlogu koji je odbijen kao neustavan. Konačno, 1913. godine ustavnim amandmanom uveden je ovaj porez, uz istovremeno donošenje Zakona o porezu na dohodak, čime je porez na dohodak fizičkih lica zauzeo poziciju koja mu pripada i tu se održao sve do današnjih dana. Od 1913. godine, porez na dohodak se takođe koristio i u Prusiji, Holandiji, Švajcarskoj, Australiji, Novom Zelandu i Japanu. Nakon toga ga postepeno uvode i druge zemlje i on, ubrzo, postaje jedan od osnovnih poreskih oblika u poreskim sistemima svih savremenih zemalja.

Međutim, prelazak sa subjektivnih poreza, kao što su glavarina, vojnica i klasni porez, preko pojedinačnih poreza na prihode, do sintetičkog poreza na dohodak kao njegove najsavršenije forme, bio je dug i ni malo jednostavan.

Porez na dohodak fizičkih lica je izuzetno složen poreski oblik i njegovo uvođenje podrazumeva postojanje određenih pretpostavki. Pre svega, on se može uvesti samo na određenom nivou društvenog razvoja.⁴⁸ Ovaj poreski oblik zahteva izvestan stepen razvoja proizvodnih snaga koji dozvoljava pojedincu da ostvari određen nivo dohotka koji predstavlja osnov za uvođenje poreza. Ekonomska snaga pojedinca ne sme da zavisi od njegove imovine, već od rada i kapitala koji je on spreman da uloži. Na taj način, predmet oporezivanja više nije pojedinac, već dohodak koji on ostvaruje.

Drugi uslov za uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica je postojanje, na makronivou, dovoljnog nivoa nacionalnog dohotka i viškova kapitala, koji je pretpostavka postojanja štednje, a samim tim i investicija. Prihodi od štednje i investicija su, takođe, osnov za uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica.

⁴⁸ Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p. 184

Postojanje velikog broja raznovrsnih načina za sticanje prihoda predstavlja još jedan preduslov uvođenju poreza na dohodak fizičkih lica. Pojedinaac može da stiče prihode iz različitih izvora, što je u savremenim uslovima poslovanja sasvim izvesno. Međutim, u uslovima niskog razvoja proizvodnih snaga nije se o tome moglo govoriti. Čak i onda kada su se okolnosti promenile, bilo je neophodno sve to evidentirati i sagledati ukupnost snage poreskog obveznika.

Iz ovoga proizilazi sledeća pretpostavka za stvaranje uslova za uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica tj. kadrovski i tehnički jaka poreska administracija. Da bi načela pravičnosti i efikasnosti, kao osnovne karakteristike ovog poreskog oblika, bila ispoštovana, neophodna je jaka poreska administracija. Društva na nižem stepenu privrednog razvoja nisu bila u stanju da stvore takve uslove u pogledu poreske administracije. Danas, poreska administracija većine zemalja je izuzetno kadrovski i tehnički opremljena, tako da može da odgovori potrebama složenih poreskih oblika kao što je porez na dohodak fizičkih lica.

Na kraju, poreska svest poreskih obveznika, stepen pismenosti i spremnosti da prihvate nametnutu im poresku obavezu, predstavlja veoma značajan uslov za uvođenje ovog poreskog oblika.⁴⁹

Na osnovu ovih pretpostavki, logično je doneti zaključak da porez na dohodak nije ni mogao da postoji i opstane u ranijim oblicima razvoja društva. Zbog toga je i prihvatljiva činjenica da je on svoju punu afirmaciju doživeo tek u XX veku. U toku XIX veka on je sporadično i privremeno uveden u poreske sisteme brojnih država, ali je uglavnom imao karakter vanrednog poreza. Kasnije, kad se uvideo njegov značaj, kako sa ekonomskog stanovišta, tako i njegov bilansni značaj, porez na dohodak postaje redovan poreski oblik.

S obzirom na istorijski razvoj ovog poreza, može se zaključiti da je « najznačajnija karakteristika poreske politike u XX veku, nesumljivo, uspon poreza na dohodak fizičkih lica na dominantan položaj u strukturi javnih prihoda većine zapadnih zemalja ».⁵⁰

2.1.2.1.1. Subjektivni porezi

Subjektivni porezi su preteča poreza na dohodak fizičkih lica. Pojavili su se vrlo rano, još u Starom veku i imali su različite pojavne oblike. Oni se karakterišu time što imaju lični, odnosno subjektivni karakter. Subjektivni porezi su « vrsta poreza kod kojih je sama ličnost čoveka, odnosno njegova fizička egzistencija, istovremeno i poreski objekt i poreski subjekt.⁵¹ Poreska obaveza je, dakle određena postojanjem pojedinca i ne može se izbeći.

Kod ove vrste poreza, prilikom utvrđivanja poreske obaveza ne uvažavaju se lične i materijalne karakteristike poreskog obveznika, već se ona paušalno određuje.

Subjektivni porezi su nedistorzivni tj. ne mogu se prevaliti na neko drugo lice. Poreski obveznik se ne može, ni na koji način, lišiti poreskog tereta, niti ga može

⁴⁹ Edwin Robert, Anderson Seligman, The income Tax Study of the History, Theory and Practice of Income, 2004., p. 378.

⁵⁰ Richard Bird- Sijbren Chossen, The personal Income Tax, Holland, Amsterdam, 1990. str.1

⁵¹ Jovan Lovčević, Institucije javnih finansija, Službeni list, Beograd, 1975, str. 112.

umanjiti. Ovi porezi izazivaju samo efekat dohotka, pošto smanjuju obveznikov dohodak, pa on reaguje povećanjem radnog angažovanja kako bi nadoknadio iznos izgubljenog dohotka. Efekat supstitucije, kod subjektivnih poreza ne postoji, jer poreski obveznici ne mogu da supstituišu ove poreze, pošto se oni odnose na ličnost i ne mogu se izbeći.

Subjektivni porezi podjednako tretiraju sve poreske obveznike, bez obzira na njihovu ekonomsku snagu. Dakle, svi poreski obveznici plaćaju jednak iznos poreza, bez obzira na poresku sposobnost i bez obzira na njihove lične i porodične okolnosti. Kod ovih poreza narušen je princip pravičnosti u oporezivanju pa se za njih može reći da su krajnje nepravični porezi.

Subjektivni porezi se javljaju u nekoliko pojavnih oblika i to :

- glavarina,
- vojnica i
- klasni porez.

Glavarina je subjektivni porez u užem smislu i odnosi se na samu ličnost poreskog obveznika. Glavarinu plaća svako lice iznad određenih godina starosti, bez obzira na lične i porodične okolnosti.

Osim karaktera subjektivnosti poreske obaveze, glavarina se smatra nepravednim porezom zbog njenog klasnog karaktera. Nju su, zapravo, plaćale potlačene klase, dok su slobodni slojevi stanovništva bili oslobođeni ove obaveze. Prema teoriji sile, porez su nametali pobednici pokorenim narodima. To važi i za glavarinu. Nju su plaćali porobljeni narodi i neslobodno stanovništvo. Slobodni građani nisu ili su retko plaćali glavarinu. Jedino u periodima kada su državi bila potrebna dodatna sredstva za finansiranje državnih funkcija ili zbog ratnih pohoda, slobodni slojevi stanovništva su bili prinuđeni da plaćaju ovaj namet.⁵² Međutim, to je, uglavnom, bilo kratkoročno rešenje, dok bi nakon prestanka potrebe za dodatnim sredstvima, obaveza plaćanja glavarine za ove slojeve stanovništva bila ukinuta. Porez je, u ovom periodu predstavljao namet pobeđenog pobeđenom, a ne namet države.

Pojava glavarine vezuje se za *Stari vek* i za Antičke zemlje, pre svega za Grčku i Rim. U ovim robovlasničkim državama, takođe je postojala podela stanovništva na slobodne građane i robove i potlačeno stanovništvo. Ta klasna podeljenost društva odrazila se i na karakter oprezivanja fizičkih lica. Poreski teret je, nesrazmerno, najvećim delom ležao na potčinjenim staležima.⁵³

U *Staroj Grčkoj* se glavarina plaćala u obliku *tributa*. Tribut su plaćali stranci, koji su uživali zaštitu Grčke države i robovi, koji su imali obavezu plaćanja glavarine. Robovi su najčešće obavezu plaćanja glavarine izmirivali radom, pošto nisu mogli da plate u novcu. Tributi su, najpre imali karakter dobrovoljnosti, ali su kasnije postali obavezna davanja stranaca i pokorenog stanovništva. Ukoliko neko ne bi izmirio svoju obavezu plaćanja glavarine, bio bi zbog toga teško kažnjen.

Rim je, takođe imao glavarinu, koja je, pored zemljarine, bila prvi fiskalni prihod koji su plaćali, najčešće, porobljeni građani i robovi. Međutim, za razliku od starogrčkih država, glavarinu su u Rimu, povremeno plaćali i slobodni građani. Kada su ostali javni prihodi bili nedovoljni za pokriće državnih rashoda, država je nametala plaćanje glavarine i slobodnim građanima. Nakon proširivanja poreskih izvora iz novoosnovanih zemalja, glavarina koju su plaćali slobodni građani bila bi ukinuta.

⁵² Neil Bruce, *Public Finance and American Economy*, Wesley Addison, Washington, 2001. p. 240

⁵³ Ljubomir Dukanac, *Osnovni problemi porezivanja*, Beograd, 1938, str. 297.

U osvojenim rimskim provincijama začeti su prvi oblici poreza na dohodak građana, tj. porodica ili pojedinac plaćali su glavarinu kao svoju poresku obavezu. Za vreme vladavine Cezara Avgusta, ovoj obavezi je bilo podvrgnuto stanovništvo provincije Galileje, koje je plaćalo tzv. « poll » ili « head tax ». Međutim, u kasnijem periodu razvoja Rimskog carstva, obaveza plaćanja glavarine dobila je opšti karakter, pošto su je plaćali svi građani (potlašeni i slobodni građani).

U *Srednjem veku* glavarina je imala posebne forme. Najpre, nju su plaćali kmetovi, kao znak svoje pokorne volje gospodaru. Takođe, glavarinu su plaćale i žene, ali je njen iznos bio duplo manji nego za muškarce. Glavarinom je bilo opterećeno i siromašno stanovništvo u gradovima, tzv. treći stalež. U ovom periodu, poseban oblik glavarine plaćali su stranci. Tako npr. karakterističan je i oblik glavarine koja je bila nametnuta Jevrejima i bila je zastupljena u evropskim državama. U Srednjem veku zanimljiv je slučaj glavarine u vidu regala soli. Radi se zapravo o kupovini određene količine soli godišnje od strane siromašnih slojeva stanovništva.⁵⁴

Neke forme glavarine postojale su i u periodu XX veka i to u mnogim evropskim državama. Tako npr. u Velikoj Britaniji vlada je uvela tzv. « poll tax » u cilju da smanji rashode lokalnih organa vlasti. Međutim, s obzirom na to da je ovaj porez jednako opterećivao i bogate i siromašne slojeve stanovništva, izazvao je snažne negativne reakcije i ubrzo je ukinut.

Vojnica je drugi oblik subjektivnih poreza koga su plaćali svi oni građani koji nisu učestvovali u ratovima. To je, zapravo, novčana naknada koju su vazali plaćali feudalnim gospodaru za neučestvovanje u ratovima i za vojnu zaštitu koju im on pruža.

Razvoj vojnice, kao subjektivnog poreza datira još iz perioda krstaških ratova, kada je u *Engleskoj* prvi put uveden ovaj oblik plaćanja sa ciljem da se plaćanjem vojnice Normani oslobode služenja vojske i učestvovanja u ratovima. Kasnije, kralj Henri II zaveo je vojnicu 1159. godine kao naknadu za izostanak vazala od vojne dužnosti.⁵⁵ Osnovni uzrok sukoba kralja Džona i engleskog plemstva bio je povećanje nameta na ime vojnice. To je uslovalo donošenje odluke da se porezi mogu nametati samo uz saglasnost parlamenta. Na taj način vladar je izgubio pravo da sam uvodi namete stanovništvu.

U *Francuskoj* su roterijeri i plemići mogli da se otkupe od vojne obaveze. Postojale su dve vrste vojnice :

- vojnica koju su plaćala lica sposobna za vojnu službu, kao kaznu za izostajanje sa vojne dužnosti i

-vojnica koju su plaćala lica oslobođena od vojne dužnosti, koja se koristila kao nagrada siromašnim vojnicima.

Ova vrsta poreza zadržala se dosta dugo u fiskalnoj istoriji mnogih zemalja. Tako je npr. vojnica postojala i u XVII veku u Francuskoj i plaćali su je plemići kao naknadu za oslobođenje od obavezne vojne službe. U Kini se, takođe javio jedan oblik vojnice, kada je donešena odluka da se u vojsku ne primaju nesigurni elementi (bogati seljaci, činovnici prethodnih vlada), već da se od njih naplaćuje porez koji služi podmirenju potreba narodne vojske.⁵⁶

⁵⁴ Isto, str. 259.

⁵⁵ Isto, str. 273.

⁵⁶ Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p. 96.

Kasnije, u kapitalizmu odazivanje vojnom pozivu postalo je opšta obaveza svih vojnosposobnih muškaraca iznad određenog broja godina života, tako da je vojnika, kao vrsta subjektivnog poreza, ukinuta.

I na kraju, u grupi subjektivnih poreza važno mesto zauzimaju **klasni porezi**. Klasni porezi su vrsta poreza kod kojih je osnov za nastanak poreske obaveze pripadnost određenoj klasi u društvu. Ovi porezi, u svom izvornom značenju, nisu uzimali u obzir ekonomsku snagu poreskog obveznika već isključivo klasnu pripadnost.⁵⁷ Faktori od kojih je zavisila poreska obaveza su: pripadnost određenom staležu, bavljenje određenom profesijom, imovina itd. Oporezivanje se vršilo na osnovu pripadnosti određenoj društvenoj ili privrednoj klasi. U skladu sa tim javljale su se različite vrste klasnog poreza.

U *starom Rimu*, trgovci i zanatlije plaćali su vladaru u zlatu i srebru određen iznos poreza. Poreska obaveza je određena na osnovu pripadnosti određenoj privrednoj grani. Dakle svi oni koji su obavljali delatnost trgovine i zanatstva bili su prinuđeni da plaćaju porez nezavisno od zarade koju ostvaruju.

U *Francuskoj* je, npr. postojala jedna vrsta klasnih poreza u vidu tzv. neposrednih poreza koji su isključivo teretili treći stalež. Ova dažbina je bila krajnje nepravična, jer su plemstvo i sveštenstvo bili izuzeti od obaveze plaćanja ovog poreza. Ovo je i bio jedan od uzroka Francuske buržoaske revolucije.

Austrija je karakteristična po klasnom porezu koji je celokupno austrijsko stanovništvo bilo podeljeno u nekoliko klasa. Obavezu plaćanja porez imali su i sveštenstvo i plemstvo, ali je za svaku klasu određivana različita visina poreske stope.⁵⁸ Ovo je veoma važan korak za prevazilaženje klasne komponente u oporezivanju, pošto plemstvo i sveštenstvo više nemaju privilegiju da budu oslobođeni od obaveze plaćanja poreza. S druge strane, poreska obaveza više nije ista za sve, već je postojala različita visina poreske stope za svaku društvenu klasu.

U Austriji je takođe postojala jedna vrsta klasnog poreza koja je razlikovala klase po visini prihoda, a ne po društvenom položaju. Međutim, kod ove vrste poreza, porez se određivao paušalno na osnovu pretpostavljenih prihoda određenog zanimanja. Pretpostavljalo se da pripadnici jednog zanimanja približno isto zarađuju i da imaju istu sposobnost plaćanja poreza, bez provere stvarnog stanja.⁵⁹

Sledeći važan korak u nestanku klasnih, i pojavi poreza na prihode je uvođenje takvog oblika poreza kod koga se obaveza plaćanja poreza određivala prema stvarnim prihodima poreskog obveznika. Ova promena karakteristična je za XVIII vek i predstavlja jedan veoma važan korak u evoluciji poreza na dohodak fizičkih lica.

2.1.2.1.2. Porezi na prihode

Porezi na prihode su porezi kojima se zahvata prihod poreskog obveznika ostvaren na osnovu zemljišta, rada i kapitala, kao tri osnovna faktora proizvodnje.

Postojala su dva načina oporezivanja prihoda:

⁵⁷ Roy G. Blakey, **The Federal Income Tax**, Kluwer, New York, 2006, p.213.

⁵⁸ Ljubomir Dukanac, Osnovni problemi porezivanja, Beograd, 1938, str. 274.

⁵⁹ Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p. 98.

- prvi način oporezivanja prihoda podrazumevao je da je objekt oporezivanja **bruto prihod**, tj. prihod koji je uzet u celini bez prava na odbitak troškova koje je poreski obveznik imao prilikom njegovog nastanka. Prihod koji se podvrgavao oporezivanju nije se obračunavao prema stvarnom, već prema pretpostavljenom stanju. Vršila se generalizacija iznosa prihoda u zavisnosti od vrste delatnosti iz koje potiče. Takođe, prihod koji je poticao od neke imovine utvrđivan je na osnovu nekih spoljašnjih znaka, bez dublje analize stvarnog stanja. Npr. porez na prihod od zgrada koji se utvrđivao na osnovu broja prozora i vrata na zgradi ili broja dimnjaka, itd. Lične i porodične prilike tog poreskog obveznika nisu uzimane u razmatranje prilikom utvrđivanja poreske obaveze. To nam ukazuje da se poreska obaveza određivala na osnovu samog prihoda, a da ličnost poreskog obveznika nije uzimana u razmatranje.
- druga vrsta poreza iz prihoda su porezi koji su poreski teretili samo **neto prihod**, utvrđen odbijanjem troškova poslovanja od bruto prihoda. U obzir se ovog puta uzimaju lične i porodične okolnosti poreskog obveznika. Na taj način utvrđivan je stvarni prihod-prinos.⁶⁰ Dakle, dozvoljeno je da se od bruto prihoda odbiju troškovi poslovanja, pa čak i kamata, da bi se utvrdio neto prihod. Ovaj poreski oblik je preteča savremenog poreza na prihod koji se danas sreće u pojedinim državama.

Porez na prihod od zemljišta je najstarija vrsta poreza na prihod. Radi se zapravo o porezu na prihod od poljoprivrede. Smatra se da se porez na prihode od zemljoradnje javio vrlo rano, još u Starom veku i to u Egiptu. Visina poreske obaveze određivala se prema površini zemljišta. Kasnije, porez na prihode od zemljišta određivao se na osnovu čistog prinosa, dok je u savremenim uslovima osnovica za oporezivanje zemljišta postao katastarski prihod. Katastarski prihod se određuje kao prosečan prihod koji se ostvaruje na zemljištu određene klase. Poreski obveznik je zbog toga stimulisan da radi više kako bi ostvario prihod veći od prosečnog prihoda. U ranijim poreskim sistemima porez na prihod od poljoprivrede bio je najznačajniji poreski oblik, dok je u kasnijim fazama sa razvojem industrije, delimično izgubio na značaju.

U okviru ove grupe spada i napred pomenuti porez na prihod od zgrada, kao jedan od oblika poreza na imovinu. On je u početku bio spojen sa porezom na prihod od zemljišta, ali se tokom XVIII i XIX veka izdvaja kao samostalan poreski oblik.⁶¹ U početku, visina poreske obaveze određivala se samo na osnovu spoljnih obeležja, tj. na osnovu broja prozora i vrata na kućama, dužine zgrade itd. Međutim, kasnije se poreska obaveza određivala na osnovu pretpostavljenog prihoda na osnovu veličine, mesta i lokacije zgrade.⁶²

Porezi na prihode od kapitala su se javili u vreme naglog razvoja finansijskog tržišta i pojave akcionarskih društava koja su nedostajući kapital obezbeđivala na tržištu. Radi se, zapravo, o poreskom obliku kojim se oporezuje prihod od različitih oblika kapitala. U bilo kom obliku da se nalazi kapital ostvaruje prihod koji treba poreski

⁶⁰ Alojz Rozmari, Javne finansije, Informator, Zagreb, 1973, str.84.

⁶¹ Jovan Lovčević, Institucije javnih finansija, Službeni list, Beograd, 1975.god, str. 108.

⁶² Kasnije su korišćene i druge metode za utvrđivanje poreske obaveze, kao što su: izgrađena površina, klasa kojoj zgrada pripada, veličina rente, realni ili pretpostavljeni prihod koji objekat daje, na osnovu podataka iz katastra...

zahvatiti. Tako, on se može naći u obliku akcija, obveznica i drugih hartija od vrednosti. Akcije, kao vlasničke hartije od vrednosti, nose prihod koji nazivamo dividenda i koji treba da ima, u cilju stimulisanja finansiranja iz sopstvenih izvora, blaži poreski tretman. S druge strane, kamata je prihod koji nose obveznice, kao dužničke hartije od vrednosti. Kamata, u zavisnosti od toga da li potiče od obveznica ili od deponovanih sredstava u bankama, ima različit tretman u poreskim sistemima savremenih država. U većini zemalja kamata na pozajmljena sredstva se smatra troškom poslovanja i odbija se od ukupnog prihoda. Međutim, na taj način stimuliše se zaduživanje na račun sopstvenog kapitala.

Porezi na prihode od rada se mogu svrstati u dve grupe. Jednu grupu čine porezi na prihod od privredne delatnosti, a drugu grupu čine porezi na prihode iz radnog odnosa.

U grupu poreza na prihode od privrednih delatnosti, u periodu XIX veka, spadali su :

- porez na prihod od trgovine,
- porez na prihod od zanatstva i
- porezi na prihode od slobodnih profesija.

Ovi porezi su postojali i ranije, odnosno objekt oporezivanja ovih vrsta poreza bio je zahvatan u vidu različitih srednjovekovnih taksi. Tako npr, prvi put je prihod od zanatstva bio oporezovan u Italiji u XIV i XV veku. Tačnije, u Florentinskoj republici, u Firenci, porez na prihode od zanatstva bio je značajan poreski oblik. U Francuskoj se, npr. porez na prihode od zanata u XIX veku javio u obliku tzv. Patentnog poreza. « Patente » je izraz koji je označavao porez koji su plaćali trgovci i industrijalci.

Porez na prihode od trgovine je takođe veoma star poreski oblik, koji je dobio na značaju sa jačanjem trgovine kao privredne delatnosti.

Postojale su brojne poteškoće prilikom utvrđivanja visine poreske obaveze kod ovog poreskog oblika. Najčešće se, prihod za oporezivanje utvrđivao na osnovu uloženog kapitala i ostvarene dobiti. Poreska obaveza se utvrđivala na osnovu prijave poreskog obveznika, čime je on dobio subjektiviziran karakter.

Porezi na prihode iz radnog odnosa su porezi koje pojedinac ostvaruje svojim radom iz radnog odnosa ili nakon okončanja radnog veka iz penzije. Ovi prihodi su, takođe oduvek bili poreski terećeni, uz uvažavanje prava na određene standardne i nestandardne odbitke. Naplata poreza na prihod iz radnog odnosa vrši se po odbitku, prilikom obračuna zarade. Objekt ovog poreza je fizička ili intelektualna snaga, koja ostvaruje prihod.

2.1.2.2. Uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica

Porez na dohodak fizičkih lica, u formi sveobuhvatnog, sintetičkog poreskog oblika, pojavio se u XVIII veku u Velikoj Britaniji. Uvođenju ovog poreskog oblika u poreski sistem Velike Britanije prethodila je pojava Smitovog dela "Istraživanja prirode i uzroka bogatstva naroda" 1776. godine. U ovom delu Adam Smit je objavio osnovne poreske principe, koji su i danas veoma aktuelni. Smitove principe oporezivanja je John Stuart Mill u XIX veku proglasio Smitovim kanonima ili klasičnim maksimama. Ti principi glase :

- *Princip opštosti* : « Svi građani jedne države treba da plaćaju porez za izdržavanje državne uprave i to srazmerno svome dohotku koji oni uživaju

- *Princip određenosti* : « Porez svakog građanina treba da bude određen. Poreski oblik, vreme obračuna, poreski iznos, sve to treba da je jasno za poreskog obveznika, kao i za svako drugo lice » .
- *Princip ugodnosti* : « Svaki poreski obveznik treba da bude oporezivan u vreme i na način koji će mu najbolje odgovarati ».
- *Princip ekonomičnosti naplate poreza* : « Svaki porez treba da bude organizovan na takav način da iz džepa naroda uzima što je moguće manje iznad one sume koja je potrebna državnoj blagajni » .⁶³

Na ovaj način postavljeni su standardi koje treba ispoštovati prilikom kreiranja poreskog sistema. Mnogi autori, među kojima je Adolf Vagner najistaknutiji, dopunjavali su ove principe oporezivanja, ali su Smitovi principi ostali osnova u dizajniranju poreskih sistema većine država.

Konkretno, prilikom uvođenja nekog poreskog oblika, neophodno je sagledati da li taj porez ispunjava zahteve koje se pred njim postavljaju. Mali broj poreza ispunjava ove zahteve. Što se tiče poreza na dohodak on ispunjava ove kriterijume, ali samo ako je u formi sintetičkog poreza na dohodak. Analitički porez na dohodak nije u stanju da zadovolji sva četiri principa oporezivanja.

Sintetički porez na dohodak zadovoljava, pre svega, *princip opštosti*, s obzirom na to da su svi građani koji ostvaruju dohodak obveznici ovog poreza. S druge strane, u okviru Smitovog principa opštosti sadržan je i princip srazmernosti koji podrazumeva da poreski obveznici plaćaju porez srazmerno svojoj moći plaćanja. To je tzv. *ability to pay* princip, ili princip koji nalaže plaćanje srazmerno ekonomskoj snazi. Sintetički porez na dohodak ispunjava ovaj zahtev, tj. porez se plaća srazmerno ostvarenom dohotku. Proporcionalnim oporezivanjem ovaj zahtev se u potpunosti poštuje, ali u velikom broju zemalja poreske stope poreza na dohodak su progresivne čime se obezbeđuju dodatna sredstva za ostvarivanje nekih drugih ciljeva oporezivanja o čemu će kasnije biti reči.

Porez na dohodak fizičkih lica zadovoljava i *princip određenosti*. On zapravo predstavlja takav poreski oblik kod koga su sva relevantna pitanja vezana za uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica su regulisana zakonom, jasno i nedvosmisleno. Ne bi trebalo da bude ničeg nerazumljivog u formulisanju zakonske forme poreza na dohodak. Na taj način će poreski obveznik tačno biti upoznat sa svojom obavezom plaćanja poreza na dohodak. Poreskom obvezniku treba da bude nedvosmisleno jasno koji deo dohotka izdvaja na ime poreza na dohodak, kolike su i kakve poreske olakšice predviđene za obveznike ovog poreza, šta čini poresku osnovicu itd.

Što se tiče plaćanja poreza na dohodak, većina prihoda koji podležu oporezivanju plaćaju se po odbitku, dok se pojedine vrste poreza plaćaju po rešenju poreskog organa. Ovde je *princip ugodnosti* plaćanja poreza delimično zadovoljen.

Na kraju, porez na dohodak fizičkih lica je organizovan na takav način da troškovi prilikom njegovog prikupljanja budu što manji. Zadovoljenje *principa ekonomičnosti* plaćanja poreza podrazumeva male troškove administriranja. Prilikom dizajniranja poreskog sistema poreska vlast treba da teži uvođenju onih poreza koji iziskuju što manje troškove administriranja i prikupljanja, ali to ne može i ne sme da bude

⁶³ Miodrag Jovanovi}, Jadranka \urovi}-Todorovi}, Finansijska teorija i politika, Ekonomski fakultet, Ni}, 2003. god, str. 44.

ključni kriterijum za određivanje vrste poreza. Ako razmotrimo mogućnost oporezivanja proizvodnje u kući (briga o deci, čišćenje) njegova bi procena vrednosti bila toliko komplikovana da bi izazivala velike administrativne troškove. Međutim, s druge strane, ako se ovaj rad zanemari i ne oporezuje, biće narušen princip pravičnosti u oporezivanju.⁶⁴

Uvažavajući ove principe Vilijem Pit je 1798. godine u poreski sistem Velike Britanije uveo porez na dohodak fizičkih lica. Ovaj porez je uveden kao privremena mera, u cilju prikupljanja sredstava za potrebe rata sa Napoleonom.⁶⁵ Putem ovog poreza prikupljeni su veliki iznosi sredstava, nakon čega se uvidelo da je porez na ukupan dohodak izuzetno izdašan poreski oblik. Nakon završetka rata 1816. godine porez na dohodak fizičkih lica je ukinut, što je u britanskom Parlamentu praćeno velikim oduševljenjem i odobravanjem zbog toga što su ovaj porez plaćale i više klase.

Značaj poreza na dohodak fizičkih lica uvedenog 1798. godine je u tome što je pogađao ukupan dohodak i obuhvatio brojne prihode koji nikada ranije nisu bili oporezovani, čime je proširena osnovica za oporezivanje. Osim toga, značaj ovog poreza je i u tome što je postignuta ravnomernost u oporezivanju, odnosno niko nije izuzet od oporezivanja, u cilju prikupljanja što većih prihoda.

Porez na dohodak fizičkih lica ponovo je uveo u poreski sistem Velike Britanije premijer Robert Pil 1842. godine. Ovog puta, porez na dohodak je, ponovo uveden kao privremena mera, ali sredstva su bila namenjena premošćavanju budžetskog deficita izazvanog poreskim reformama.

Godine 1880. porez na dohodak fizičkih lica je uveden kao redovan porez u poreski sistem Velike Britanije i zadržao se do današnjih dana.

Početkom XX veka fundirani i nefundirani prihodi imali su diferenciran tretman.⁶⁶ Prihodi od rada su blaže oporezovani u odnosu na prihode koji nisu stvoreni radom. Godine 1909. vlada Lojda Džordža je porezu na dohodak dala progresivan karakter. Tokom I i II Svetskog rata, poreske stope su rasle i, istovremeno se širio krug poreskih obveznika, tako da je posle II Svetskog rata celokupno radno sposobno stanovništvo imalo status poreskog obveznika.

U *Francuskoj* je ideja o uvođenju sintetičkog poreza na dohodak veoma stara i datira još od februarske revolucije 1849. godine. Cilj uvođenja jednog ovakvog poreskog oblika bio je « ukidanje svih privilegija i ostvarenje narodnog zahteva za političkom i ekonomskom jednakošću ».⁶⁷ Sintetički porez na dohodak (*l'impôt general sur le revenue*) je, upravo, mogao da odgovori tom zahtevu. Međutim, predlogu socijalističke stranke za uvođenje sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica, suprotstavila se buržoaska stranka, tako da on nije usvojen. Zbog toga je, u Francuskoj, sistem cedularnog oporezivanja ostao na snazi sve do reforme iz perioda 1914-1918., kada je uvedeno dvostepeno oporezivanje dohotka. Ovakav način oporezivanja dohotka ostao je na snazi sve do 1948. godine. Prihodi iz pojedinih izvora bili su oporezivani odgovarajućim

⁶⁴Harvey Rosen, *Public Finance*, McGraw-Hill international edition, New York, 2005, str 223.

⁶⁵ E.R.A. Seligman, *The Income Tax*, Macmillan, New York, 1911, p. 110.

⁶⁶Musgrave Richard, Musgrave Peggy, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, Tokio, 1980.str. 297.

⁶⁷ Ljubomir Dukanac, *Osnovni problemi oporezivanja*, Beograd, 1938, str 194.

cedularnim porezima, a zatim je ukupan prihod još jednom bio oporezovan globalnim porezom na dohodak.⁶⁸

Kasnije, reformom iz 1948. godine uvedena je neka vrsta jedinstvenog poreza na dohodak, koji nije bio pravi sintetički porez, već se sastojao iz dva različita poreza : proporcionalnog i progresivnog poreza. Reformom iz 1959. godine ukinut je proporcionalni porez, a povećane su stope progresivnog poreza. U ovom sistemu oporezivanja dohotka jedino su nadnice imale privilegovani poreski tretman. Počev od 1972. godine, sve vrste prihoda oporezuju se progresivnim poreskim stopama. Uvođenje sintetičkog poreza na dohodak u Francuskoj je bilo otežano zbog jakog otpora pojedinih političkih stranaka.

Sjedinjene Američke Države su za vreme građanskog rata uvele porez na dohodak fizičkih lica kao privremenu meru u periodu od 1862. do 1872. godine radi prikupljanja većeg iznosa prihoda od uobičajnog zbog ratnih dešavanja. Međutim, nakon ovog perioda, porez na dohodak fizičkih lica je ponovo ukinut. Kasnije, porez na dohodak je ponovo uveden 1894. godine, ali je Vrhovni sud ovaj poreski zakon proglasio neustavnim.⁶⁹ Zbog toga su pristalice uvođenja poreza na dohodak podnele amandman na Ustav SAD-a kojim se porez na dohodak uvodi kao ekskluzivni federalni prihod.

Godine 1913. donešen je Zakon o porezu na dohodak građana na prihode iz svih izvora, sa progresivnim poreskim stopama. Iz naziva ovog zakon može se naslutiti da je imao sintetički karakter, tj. njime su bili obuhvaćeni svi prihodi koje osvaruje neko fizičko lice. Međutim, poreske stope su bile prilično niske i mali procenat populacije je bio obuhvaćen ovim porezom, tako da je bilansni značaj poreza na dohodak fizičkih lica bio mali. Do II Svetskog rata porez na dohodak fizičkih lica plaćalo je samo 1-5 % populacije SAD-a.

Kongres je, 1939. godine doneo Zakon o javnim prihodima u kome je porez na dohodak fizičkih lica zauzimaao značajno mesto.

U periodu II Svetskog rata, Vlada je uvidela da porez na dohodak fizičkih lica može biti značajan izvor nedostajućih prihoda države, pa je povećala poreske stope i procenat populacije obuhvaćene ovim porezom (74,2%), čime je ovaj poreski oblik zauzeo značajno mesto u ukupnim prihodima države. Nakon II Svetskog rata porez na dohodak fizičkih lica doživeo je mnoge novine. Jedna od njih je poboljšanje u tehnici oporezivanja dohotka, koje se ogledalo u uvođenju oporezivanja po odbitku, čime je smanjena mogućnost evazije, odnosno eventualnog nepodnošenja poreske prijave.

Porast značaja poreza na dohodak fizičkih lica u poreskom sistemu SAD-a može se sagledati iz činjenice da je pre II Svetskog rata on činio oko 18% od ukupnih prihoda države, da bi nakon rata ovaj procenat porastao na preko 40%. Ovo povećanje neposrednih poreza uslovalo je smanjenje posrednih poreza, kao što su porez na promet i carine.

U *Nemačkoj* je porez na dohodak fizičkih lica uveden 1864. godine u nemačkoj državi Saksoniji, a zatim 1869. godine u Hesenu. Međutim, on nije bio značajan poreski oblik u poreskom sistemu Nemačke, sve do reforme 1891. godine, kada je uvedena jedna vrsta globalnog poreza na dohodak.

⁶⁸ Dejan Popović, Oporezivanje dohotka građana-cedularni ili sintetički pristup, Finansije 7-8/1988, Beograd, str. 394.

⁶⁹ R. Sommerfeld, H. Anderson, H. Brock, An Introduction to Taxation, Oxford University Press, Washington, 2000. p. 58.

Ubrzo zatim, socijal-demokratska stranka je činila napore za uvođenjem sintetičkog poreza na dohodak građana, koji je konačno i uveden 1913. godine, paralelno sa dešavanjima u SAD-u. Putem ovog poreza prikupljao se veliki procenat prihoda države, što ukazuje na to da je porez na dohodak fizičkih lica zauzimao značajno mesto u ukupnim državnim prihodima. Kod ovog poreskog oblika nije bilo diskriminacije u odnosu na vrstu prihoda, tj. i fundirani i nefundirani prihodi imali su jednak poreski tretman. U periodu od 1920. do 1945. godine porez na dohodak fizičkih lica je bio porez države, ali je nakon tog perioda postao prihod država članica.

Sve zemlje OECD-a su u svoje poreske sisteme uvele sintetički porez na dohodak fizičkih lica, kao jedan sveobuhvatan, pravičan i izdašan poreski oblik. U ovim zemljama porez na dohodak fizičkih lica predstavlja, pored poreza na dodatu vrednost i poreza na dobit pravnih lica, najznačajniji poreski oblik. Putem njega se prikupi više od trećine državnih prihoda, što ukazuje na to da je on neizostavni poreski oblik svih savremenih država.

U Parizu je početkom '90-ih godina formiran poseban Centar za saradnju sa evropskim privredama u tranziciji, koji je ovim zemljama predložio uvođenje sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica kao kao najmodernijeg oblika neposrednog oporezivanja dohotka građana.⁷⁰ Većina zemalja u tranziciji je prihvatila ovaj predlog o uvođenju sintetičkog poreza na dohodak. S tim u vezi, do 1995. godine sintetičko oporezivanje dohotka uvele su : Hrvatska, Češka, Mađarska, Kazahstan, Estonija, Letonija, Moldavija, Rusija, Slovenija, Slovačka i Poljska. Naša zemlja je, takođe, u okviru svoje poreske reforme uvrstila i reformu poreza na dohodak fizičkih lica. Sintetički porez na dohodak fizičkih lica uveden je 1992. godine, ali njegova primena je bila otežana i on je funkcionisao kao cedula porez na pojedine vrste prihoda. Godine 1998. sistem sintetičkog oporezivanja dohotka je napušten i prešlo se na mešoviti sistem oporezivanja dohotka, koji se i danas koristi.

2.1.3. Efekti uvođenja poreza na dohodak fizičkih lica

Uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica izaziva brojne reakcije poreskog obveznika koji biva pogođen ovim porezom. Pre svega, ove reakcije se ogledaju u nastojanju poreskog obveznika da izbegne ili umanjí nametnut mu poreski teret. Time se aktivira tzv. "prva odbrambena linija od poreza", tj. na različite načine poreski obveznik nastoji da nadomesti iznos izgubljenog dohotka. Ove primarne reakcije na uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica nazivaju se *signalnim dejstvima oporezivanja*. Oni, u stvari daju prve signale prilikom uvođenja i primene ovog poreskog oblika. Signalna dejstva mogu se zapaziti čak i onda kada je uvođenje nekog poreskog oblika samo najavljeno, znači i pre stvarnog uvođenja tog poreza u poreski sistem. Poreski obveznici će, dakle, pri samoj najavi poreza menjati svoje ponašanje kako bi ublažili efekte uvođenja najavljenog poreza.

⁷⁰ Jeffrey Owens, Poreska reforma- moguća opredeljenja, Finansije, br.7-8, 1991. god, str. 406.

Osim toga porez na dohodak fizičkih lica ima značajne stimulatívne efekte na ponudu rada, investicije i štednju. Ovaj poreski oblik ima snažno delovanje i na ostvarivanje stabilnosti privrede i na redistribuciju nacionalnog dohotka.

Uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica izaziva sledeće efekte :

- efekat dohotka,
- efekat supstitucije,
- efekte stimulacije,
- efekte stabilizacije i
- efekte redistribucije.

Dakle, porez na dohodak fizičkih lica izaziva brojne efekte na makroekonomskom i na mikroekonomskom nivou i zbog toga je neophodno svaki od njih posebno razraditi i sagledati njegove posledice na poreskog obveznika i na ukupna privredna kretanja.

2.1.3.1. *Efekat dohotka*

Porez na dohodak ima dvostruk efekat na ponudu rada. S jedne strane, on deluje *efektom dohotka*, tj. stimuliše poreskog obveznika da povećava svoj radni napor, kako bi kompenzovao deo izgubljenog dohotka na ime poreza, dok s druge strane, uvođenje poreza na dohodak izaziva *efekat supstitucije*, tj. deluje na poreskog obveznika tako da on smanjuje svoj radni napor i stimuliše ga da manje radi. Koji će od ova dva efekta preovladati zavisi od okolnosti pod kojima se poreski obveznik oporezuje.

Efekat dohotka se javlja kod uvođenja poreza na dohodak u vidu reakcije poreskog obveznika na smanjenje njegovog dohotka. Činjenica da je dohodak poreskog obveznika umanjen delovaće na njega da taj umanjeni dohodak nadoknadi.⁷¹ On će zbog toga povećati svoj radni napor da bi nadomestio iznos izgubljenog dohotka. Naravno, reakcije će biti različite u zavisnosti od nivoa dohotka koji poreski obveznik ostvaruje, u zavisnosti od toga da li je poreski obveznik jedini ostvaruje dohodak u porodici ili ne, tj. da li je poreski obveznik hranitelj porodice, zatim, u zavisnosti od metoda koji se primenjuje za utvrđivanje oporezivog dohotka, od oštine progresije itd. Ukoliko poreski obveznik ostvaruje mali iznos dohotka, uvođenje poreza na dohodak će umanjiti njegov, već, inače, mali dohodak, u toj meri da će njegova egzistencija biti ugrožena i on će biti prinuđen da više radi kako bi to na neki način kompenzovao. Takođe, ukoliko konkretni poreski obveznik jedini ostvaruje dohodak u porodici, onda je za njega jedino rešenje da poveća svoj radni napor kako bi se izborio sa problemom smanjenog dohotka zbog oporezivanja.⁷² Međutim, ako u porodici ima još lica koja ostvaruju dohodak (npr. supruga ili neko treće lice), onda će poreski obveznik, možda reagovati drugačije. Takođe, na promenu ponašanja poreskog obveznika uticaće i to da li je kao poreski obveznik izabran pojedinac ili porodica i to da li će poreska stopa rasti brže ili sporije sa rastom oporezivog dohotka. Brojni su faktori koji će uticati na poreskog obveznika u pravcu promena u njegovom ponašanju. Neki se čak ne mogu predvideti, jer su uslovljeni individualnim osobinama poreskog obveznika i njegovim ličnim i porodičnim okolnostima.

⁷¹ Miller R.L, Benjamin D, North D, **The Economics of Public Issues**, Pearson, Boston, 2005.

⁷² Roy G. Blakey, **The Federal Income Tax**, Kluwer, New York, 2006, p.231.

Jedini porez koji ima samo dejstvo efekta dohotka je glavarina, jer ne postoji mogućnost da se poreski teret smanji.⁷³ Glavarina je jedini nedistorzivan porez. Svi ostali porezi su distorzivni, tj. deluju i efektom dohotka i efektom supstitucije. Te poreze nazivamo distorzivnim, jer pod njihovim uticajem dolazi do poremećaja uspostavljene alokacije resursa koja je postojala pre uvođenja poreza.

Može se zaključiti da i efekat dohotka, o kome je ovde bilo reči i efekat supstitucije nemaju značajne pravne posledice, pošto su to pravno dozvoljeni oblici reagovanja pojedinca na uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica. Ukoliko poreski obveznik prilagođava svoje ponašanje da bi umanjio ili izbegao plaćanje poreza to nije u sukobu sa zakonom, pa ovu pojavu nazivamo zakonita poreska evazija ili *tax avoidance*. Međutim, ove pojave imaju mnogo značajnije ekonomske efekte, odnosno efekti koje one izazivaju na ponudu rada su mnogo značajniji i biće posebno analizirani u narednim delovima rada.

2.1.3.2. *Efekat supstitucije*

Efekat supstitucije deluje na poreskog obveznika tako da on smanjuje svoj radni napor na račun povećanja dokolice. Koji će od ova dva efekta preovladati zavisi od velikog broja faktora. Pre svega, to zavisi od visine dohotka koji poreski obveznik zarađuje. Tako, na osnovu empirijskih podataka može se zaključiti da je efekat dohotka, uglavnom, izraženiji pri relativno niskim ličnim dohocima. To, zapravo znači da, ukoliko poreski obveznik ima nizak lični dohodak uvođenjem poreza njegov dohodak će biti umanjen, što će njega stimulisati da poveća svoj radni napor kako bi nadohnadio iznos izgubljenog dohotka. S druge strane, efekat supstitucije će biti izraženiji pri relativno visokim ličnim dohocima, kada poreski obveznik supstituiše rad dokolicom.

Efekti supstitucije u širem smislu obuhvataju efekte supstitucije u užem smislu, tj. signalna dejstva oporezivanja, koje smo već pominjali i efekte stimulacije o čemu ćemo govoriti u daljem radu.

Efekat supstitucije se ogleda u tome da poreski obveznik nastoji da supstituiše iznos izgubljenog dohotka. On može reagovati na različite načine.

Pre svega, pošto porez na dohodak pogađa dohodak od rada, a dokolicu ostavlja neoporezovanom, rad postaje manje privlačan za poreskog obveznika, a dokolica biva favorizovana, pa je poreski obveznik, pod dejstvom poreza na dohodak voljan da manje radi, zbog čega on *supstituiše rad dokolicom*.

S druge strane, pod uticajem poreza na dohodak, poreski obveznik, koji ne želi da smanji svoju potrošnju može odlučiti da smanji obim štednje ili investicionu aktivnost i da svoja slobodna novčana sredstva usmeri u potrošnju. Na taj način, uvođenje poreza na dohodak je uticalo da poreski obveznik *supstituiše štednju potrošnjom*.

Ukoliko je, međutim, poreski obveznik spreman da promeni svoje navike u potrošnji, tj. da smanji svoju potrošnju, on neće povećavati svoj radni napor. To će se odraziti na njegov životni standard, pa će na taj način *supstituisati kvalitetniji život manje kvalitetnim*.

⁷³ Harvey Rosen, Public Finance, McGraw-Hill international edition, New York, 2005, str 220

Efekat supstitucije deluje distorzivno na ekonomsku aktivnost poreskih obveznika na više načina i to:

- poremećajima u odnosima između rada i dokolice,
- poremećajima u pogledu izbora između sadašnje i buduće potrošnje.
- poremećajima u životnim navikama, itd

Suština ovih efekata je u izboru blaže oporezovanog supstituta, čime se utiče na pojavu distorzija i narušavanje tržišnih ekonomskih kretanja. Merenje, poreskim putem izazvanih distorzija, moguće je putem *koncepta suvišnog opterećenja*.

a) Koncept suvišnog opterećenja

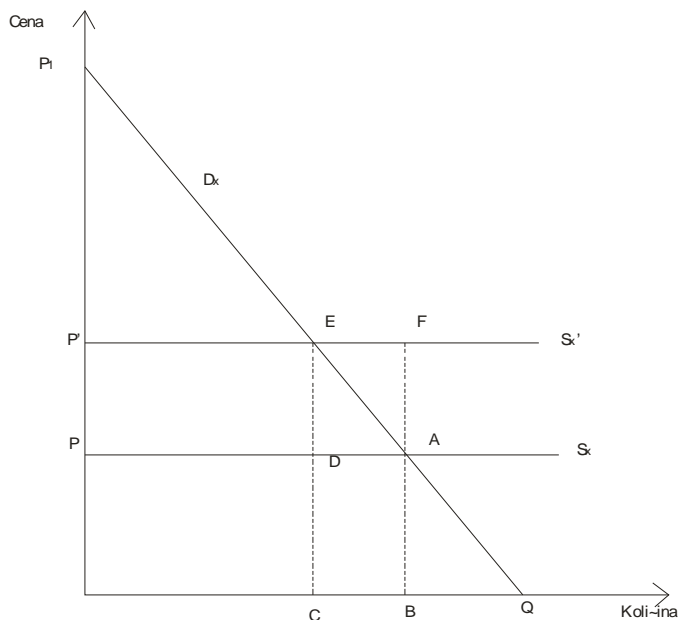
Distorzivni porezi, gde spadaju svi porezi osim glavarine, izazivaju, osim poreskog tereta koji poreski obveznik mora da podnese, suvišno opterećenje kod poreskih obveznika. Oni nameću veći teret poreskom obvezniku u odnosu na prihod koji je država putem njih ostvarila. Konkretnije, poreski obveznik osim iznosa plaćenog poreza trpi i dodatne negativne efekte koje je uvođenje poreza kod njih proizvelo. Npr. uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica će dovesti do umanjenja dohotka poreskog obveznika u visini plaćenog poreza, ali će istovremeno uticati na pogoršanje njegovog blagostanja zbog umanjenja dohotka (poreski obveznik će morati da se odrekne nekih navika), što predstavlja suvišno opterećenje. Alokacija resursa je postala neefikasna, jer je blagostanje obveznika umanjeno, a budžet od toga nije imao nikakve koristi.⁷⁴

Koncept suvišnog opterećenja se bazira na dvema pretpostavkama :

- prva, koja se odnosi na to da je kriva tražnje linearna i
- druga, po kojoj su marginalni troškovi konstantni, čime apstrahujemo komponentu ponude.

Na osnovu ovih pretpostavki na grafiku, koji će nam poslužiti za predstavljanje koncepta suvišnog opterećenja, će biti prikazane količina dobra X na apcisi i cena tog dobra na ordinati. Kriva ponude je, na osnovu pretpostavke o konstantnosti marginalnih troškova, paralelna sa apcisom, dok kriva tražnje ima linearni oblik i prikazana je linijom D_x . Kriva ponude prikazana je krivom S_x . Ravnoteža se ostvaruje u tački A, uz cenu OP i količinu dobra OB. Ukoliko država uvede porez na potrošnju ovog proizvoda u iznosu PP', onda će se kriva ponude pomeriti u položaj S_x' . Nova ravnoteža će se uspostaviti u tački E, pri čemu će se količina traženog proizvoda smanjiti na iznos OC, a cena porasti na nivo OP'. Poreski prihod jednak je četvorouglu PP'ED. Potrošači sada moraju za količinu OC da plate OP'EC, dok je za tu količinu, pre uvođenja poreza trebalo da plate OPC.

⁷⁴ Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, 1997, str. 365.



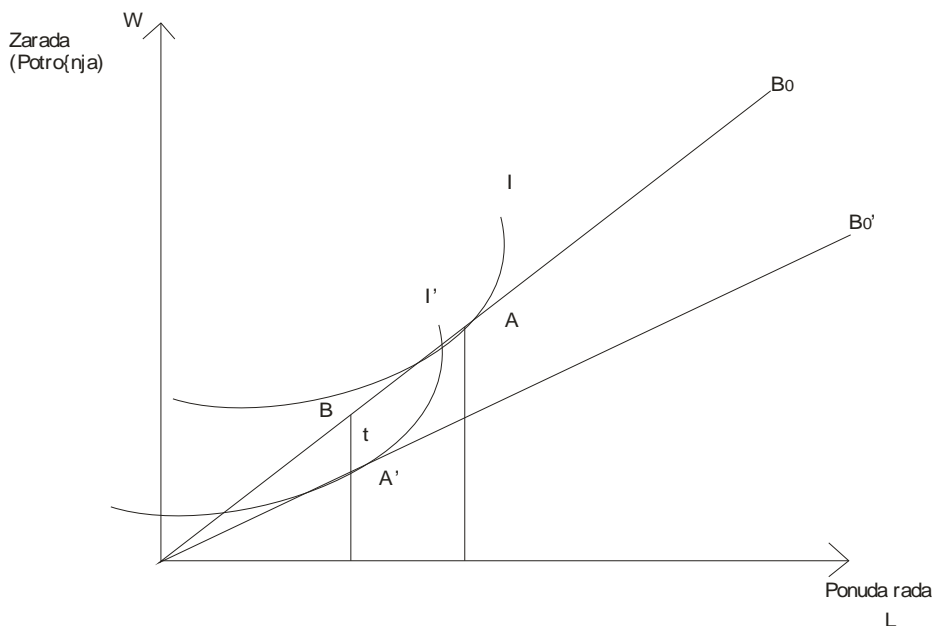
Slika 5 : Koncept suvišnog opterećenja

Međutim, opterećenje koje potrošači podnose još je i veće, jer pored onog što pripada državi u vidu poreskog prihoda, pojavljuje se i suvišno opterećenje. Pre nego što je porez bio uveden, potrošači su za količinu OB bili spremni da plate i iznos jednak površini $OBAP_1$. Međutim, pošto je u pitanju tržište potpune konkurencije, potrošači kupuju te proizvode po ceni $OBAP$. Razlika PAP_1 naziva se « potrošačev višak ». Nakon uvođenja poreza « potrošačev višak » se smanjuje na iznos $P'EP_1$, čime je potrošač na gubitku u iznosu $PAEP'$. Na osnovu činjenice da $PDEP'$ iznos poreza koji pripada budžetu, onda trougao DAE predstavlja *suvišno opterećenje*.

Problem suvišnog opterećenja može biti izazvan i uvođenjem poreza na zarade, kao i poreza na potrošnju. Osim poreskog tereta koji podnosi poreski obveznik za potrebe državnog budžeta, uvođenjem poreza na zarade, on će imati i suvišno opterećenje koje nije izraženo u novčanom obliku, već se sastoji u dodatnim troškovima i propuštenoj dobiti. Ako to grafički prikažemo, na apcisi ćemo prikazati ponudu rada (L), a na ordinati zaradu (w), odnosno potrošnju. Polazeći od pretpostavke da u modelu nema štednje, već da poreski obveznik celokupan zarađeni dohodak troši, linija budžetskog ograničenja B_0 predstavljaće različite kombinacije radnog napora i potrošnje.

S druge strane, kriva I predstavlja krivu indiferencije između radnog napora i potrošnje. Ona pokazuje relativnu korisnost koju poreskom obvezniku pružaju radni napor i potrošnja. Za poreskog obveznika je optimalna ona kombinacija radnog napora i potrošnje u kojoj je linija budžetskog ograničenja tangenta toj krivoj. Na grafiku ta linija je prikazana tačkom A . Ukoliko neko lice ostvaruje visok dohodak, dokolika mu postaje sve značajnija u životu i biće spremno da radi više jedino ako mu je kompenzacija za taj dodatni rad veća.⁷⁵

⁷⁵ Isto, str. 370.



Slika 6: Uvođenje poreza na zarade

Ako pretpostavimo da je zakonodavac propisao porez na zarade po poreskoj stopi t , onda će se linija budžetskog ograničenja pomeriti naniže za iznos plaćenog poreza u poziciju Bo' , tj. poreskom obvezniku će ostati manje dohotka za potrošnju u odnosu na dohodak pre plaćanja poreza. Istovremeno će se i kriva indiferencije pomeriti u položaj I' . Nova ravnoteža će se uspostaviti u tački A' . Duž $A'B$ predstavlja iznos plaćenog poreza.

Porez na dohodak će delovati i efektom dohotka i efektom supstitucije. S jedne strane, zbog smanjenja plate poreski obveznik će biti prinuđen da više radi da bi nadoknadio iznos izgubljenog dohotka, a s druge strane, pošto se dokolica ne oporezuje, a dohodak se oporezuje poreskom stopom t , dokolica je privlačnija, pa će poreski obveznik da supstituiše rad dokolicom. Koji će od ova dva efekta preovladati zavisi od brojnih faktora. Na osnovu koeficijenta elastičnosti ponude rada⁷⁶ (μ) moguće je izmeriti koji od ova dva efekta će preovladati. Ako je koeficijent elastičnosti ponude rada pozitivan, onda će preovladati efekat supstitucije, ako je negativan onda će preovladati efekat dohotka i ako je jednak nuli, to znači da se ova dva efekta potiru. Elastičnost ponude rada muške radne snage je manja od elastičnosti ponude rada ženske radne snage.

Ako pokušamo da problem suvišnog opterećenja izrazimo uz pomoć matematike, suvišno opterećenje koje na grafiku predstavlja trougao može se izračunati na sledeći način :

$$S_o = \frac{1}{2} \Delta P \Delta Q,$$

Gde je S_o - suvišno opterećenje, ΔP - cena koja je jednaka dužini PP' i koja se može predstaviti kao tP (pri čemu je t -poreska stopa), a ΔQ - količina koja se može prikazati pomoću formule za elastičnost tražnje. Ako je elastičnost tražnje $e_d = \Delta Q/Q : \Delta P/P$, onda je odavde $\Delta Q = e_d \Delta P Q/P$. Suvišno opterećenje će, zamenom vrednosti ΔQ i ΔP biti: $S_o = \frac{1}{2} t^2 e_d PQ$.

⁷⁶ Koeficijent elastičnosti ponude rada može se definisati kao odnos između procentualne promene u ponudi rada i procentualne promene u ostvarenom dohotku.

Na osnovu ove jednačine, može se zaključiti da je suvišno opterećenje utoliko veće, ukoliko je elastičnost tražnje za datim dobrom veća. Kada je tražnja potpuno neelastična, suvišnog opterećenja uopšte neće biti. Takođe, može se zaključiti da suvišno opterećenje raste sa kvadratom poreske stope.⁷⁷

Ako posmatramo oporezivanje dohotka onda će ova formula imati sledeću formu :

$$S_o = \frac{1}{2} t^2 \mu w L.$$

Već smo konstatovali da suvišno opterećenje raste sa kvadratom poreske stope, pa možemo zaključiti da visoki porezi izazivaju mnogo veće distorzije nego mali porezi. Porez na dohodak je distorzivan jer remeti izbor između potrošnje i dokolice, tj. on remeti jednakost između marginalne stope supstitucije dokolice za potrošna dobra i marginalne stope transformacije dokolice u dobra.

Ukupno opterećenje troškova radne snage je, u globalu posmatrano, veoma veliko. Takođe, može se zapaziti da se dosta razlikuje od zemlje do zemlje. Tako npr. kreće se od 18,1% u Koreji do 55,4% u Belgiji. Opterećenost dohotka je u rasponu od 3,1% u Koreji do 30,1% u Danskoj. U najvećem broju ovde prikazanih zemalja doprinosi za socijalno osiguranje koji se izdvajaju iz dohotka na teret poslodavca su veći od doprinosa na teret zaposlenog, osim u Nemačkoj, Holandiji, Luksemburgu, Danskoj i Poljskoj. Koliko je zarada pojedinca opterećena porezom na dohodak i doprinosima može se videti iz sledeće tabele.

Tabela 5 : Opterećenost troškova radne snage porezom na dohodak i doprinosima u zemljama OECD-a u 2006. godini (u %)

Zemlja	Ukupno opterećenje	Porez na dohodak	Doprinosi za socijalno osiguranje	
			zaposleni	Poslodavac
	(1)	(2)	(3)	(4)
Velika Britanija	33.9	15.9	8.3	9.7
Belgija	55.4	21.3	10.7	23.3
Nemačka	52.5	17.5	18.0	17.0
Austrija	48.1	11.5	14.0	22.6
Luksemburg	36.5	12.3	12.3	11.9
Francuska	50.2	10.9	9.5	29.7
Holandija	44.4	11.7	19.7	13.0
Švedska	47.9	18.2	5.3	24.4
Švajcarska	29.7	9.8	10.0	10.0

⁷⁷ Roy G. Blakey, **The Federal Income Tax**, Kluwer, New York, 2006,p.301.

<i>Norveška</i>	37.3	18.7	6.9	11.7
<i>Finska</i>	44.1	19.3	5.5	19.4
<i>Japan</i>	28.8	6.4	10.8	11.6
<i>Koreja</i>	18.1	3.1	6.6	8.4
<i>Australija</i>	28.1	22.4	0.0	5.7
<i>Grčka</i>	41.2	6.8	12.5	21.9
<i>Danska</i>	41.3	30.1	10.6	0.6
<i>Island</i>	28.6	23.0	0.2	5.5
<i>Italija</i>	45.2	13.9	7.0	24.3
<i>SAD</i>	28.9	14.6	7.1	7.3
<i>Novi Zeland</i>	20.9	20.9	0.0	0.0
<i>Češka</i>	42.6	7.4	9.3	25.9
<i>Mađarska</i>	51.0	14.6	10.6	25.8
<i>Poljska</i>	43.7	5.3	21.4	17.0

Izvor: www.OECD.org

Na kraju, može se zaključiti da je poresko opterećenje dohotka veoma veliko i ne iznenađuje visok nivo suvišnog opterećenja koje se izražava kroz dva najznačajnija efekta oporezivanja na radno angažovanje zaposlenih: efekat dohotka i efekat supstitucije.

2.1.3.3 Efekti stimulacije

Poreskom politikom može se stimulatивно delovati na faktore proizvodnje, što će u krajnjem uticati na privredni rast i razvoj.

Efekti kojima ćemo se pozabaviti u ovom delu rada su mikroekonomskog karaktera i odnose se na stimulatивно delovanje na proizvodne impute- ponudu rada, štednju i investicije.⁷⁸ Adekvatnim vođenjem poreske politike, poreske vlasti mogu putem raznih poreskih olakšica i poreskih oslobođenja podsticati povećanje ponude rada, stimulisati rast štednje, pošto štednja predstavlja osnov investicija, i na kraju stimulisati investicionih ulaganja u cilju povećanja privrednog razvoja.

Ako se zapitamo kako porezi utiču na ekonomsko ponašanje naići ćemo na dve grupe odgovora :

- porezi smanjuju ekonomsku aktivnost i
- porezi pozitivno utiču na privredna kretanja.

Oni koji zastupaju prvu tezu zalažu se za što niže poreze, dok pristalice shvatanja da porezi pozitivno utiču na ekonomsku aktivnost smatraju da su njihovi stavovi preuveličani i da ne treba ekstremno razmišljati o tome.

Kroz efekte stimulacije može se sagledati spremnost države da stimuliše razvoj prioritarnih preduzeća i grana koji treba da budu nosioci privrednog razvoja.

⁷⁸ Edwin Robert, Anderson Seligman, The income Tax Study of the History, Theory and Practice of Income, 2004., p. 461.

2.1.3.3.1. Efekti na ponudu rada

Efekti na ponudu rada su najneposredniji efekti koji se ogledaju u smanjenju obveznikovog dohotka i njegovoj reakciji na umanjeni dohodak. Već smo istakli da su ovi efekti dvojaki. Tačnije, poreski obveznik na povećanje poreza na dohodak reaguje efektom dohotka i efektom supstitucije.

Pod uticajem promena u poreskim stopama poreza na dohodak fizičkih lica, obveznici ovog poreza će izazvati sledeće reakcije :

- poreski obveznici će, zbog smanjenja dohotka, povećati svoj radni napor u cilju nadoknađivanja iznosa izgubljenog dohotka. To će se pozitivno odraziti na privredu, a istovremeno će pozitivno uticati na državnu kasu. Ovaj efekat povećanja radnog napora, poznat je pod imenom **efekat dohotka**, s obzirom na to da povećanje poreza izaziva povećanje dohotka ;
- poreski obveznici mogu, s obzirom na to da se dohodak oporezuje po relativno visokim stopama, a dokolica ostaje neoporezovana, da se opredele za smanjenje radnog napora, tj. za neoporezovanu aktivnost-dokolicu. Na taj način povećanje poreza na dohodak uticaće na to da poreski obveznici supstituišu dohodak dokolicom, što predstavlja **efekat supstitucije** ;
- poreski obveznici mogu reagovati i efektom dohotka i efektom supstitucije, pri čemu će se ova dva efekta međusobno potirati. Efekat dohotka će uticati na povećanje radnog napora, dok će efekat supstitucije uticati na njegovo smanjenje, čime će ukupni efekat biti anuliran i
- poreski obveznici neće reagovati na promene u poreskim stopama poreza na dohodak, s obzirom na njihovu neinformisanost o promenama poreskih stopa i s obzirom na njihove navike u ponašanju i radu. U ovom, takođe ekstremnom slučaju, poreski obveznici neće povećati, niti smanjiti svoj radni napor, ili će ta promena biti neznatna.

Neophodno je da, za postojanje nekog od ovih efekata, budu ispunjeni određeni uslovi.

a) Uslovi za pojavu efekata radne snage

Pre svega, da bi poreski obveznik uopšte mogao da reaguje na promenu poreskih stopa, on mora, najpre da bude svestan svog poreskog opterećenja. *Poreski obveznik bi trebalo da ima elementarna znanja o porezu koji plaća.* S obzirom na to da je porez na zarade porez koji se plaća po odbitku i da njega poslodavac obračunava i odbija od bruto zarade, poreski obveznici često nisu svesni koliki je iznos poreza koji oni plaćaju državi. Na osnovu istraživanja koje je sprovedeno u Velikoj Britaniji, može se zaključiti da većina poreskih obveznika, čak i u najrazvijenijim, visokoindustrijalizovanim zemljama ne pokazuje interesovanje za iznos poreza koji plaća državi iz dohotka.⁷⁹

S druge strane, čak i oni poreski obveznici koji su svesni kako povećanje poreskih stopa utiče na smanjenje njihovog dohotka, često nisu u stanju da povećaju svoj radni napor ili će povećanjem radnog napora ući u višu tranšu za oporezivanje zbog čega će se korisnost od povećanja radnog napora smanjiti.

⁷⁹ Miller R.L., Benjamin D, North D, **The Economics of Public Issues**, Pearson, Boston, 2005, str.213.

Ukoliko su ispunjeni uslovi za reagovanje poreskih obveznika na povećanje poreza na dohodak, onda će efekat dohotka i efekat supstitucije delovati. Koji će od ova dva efekta preovladati zavisi od brojnih faktora. Međutim, na osnovu koeficijenta elastičnosti marginalne korisnosti dohotka moguće je utvrditi koji od ova dva efekta imati jači uticaj na poreskog obveznika. Ukoliko je koeficijent elastičnosti marginalne korisnosti dohotka veći od jedan, preovlađuje efekat dohotka.⁸⁰ S druge strane, ako je marginalna korisnost dohotka neelastična, tj. ako je koeficijent manji od jedan, onda će porez na dohodak smanjivati ponudu radne snage. I na kraju, ako je koeficijent jednak jedinici, proporcionalni porez na dohodak uopšte neće uticati na ponudu radne snage, tj. efekat dohotka i efekat supstitucije će se potirati.

Na osnovu empirijskih istraživanja, može se zaključiti, da pri relativno niskim zaradama preovlađuje efekat dohotka, a pri relativno visokim zaradama preovlađuje efekat supstitucije. Drugim rečima, kod onih koji ostvaruju niske zarade, sa uvođenjem visokih poreskih stopa njihova egzistencija je ugrožena pa su oni primorani da rade više. Marginalna korisnost dohotka, kod ovih kategorija poreskih obveznika je relativno elastična. S druge strane, oni poreski obveznici koji ostvaruju relativno visoke zarade, ne reaguju efektom dohotka, već efektom supstitucije, pošto za njih dokolica dobija veću vrednost. Oni već imaju visoke dohotke, pa povećanje poreza nema značajnijeg uticaja na njihove životne navike. Marginalna korisnost kod ove grupe poreskih obveznika je neelastična.

Reakcija radne snage na promenu u stopi poreza na dohodak fizičkih lica zavisice i od vrste posla kojom se ljudi bave i od intenziteta rada na poslu. Porez može nenovčane nagrade da učini atraktivnijim, pa visina zarade predstavlja lažan prikaz sposobnosti plaćanja poreskih obveznika. Pogodnosti na poslu mogu se novčano izraziti i uključiti u zaradu. Međutim, ne mogu se sve nenovčane nagrade izračunati i monetizovati.

Dejstvo poreza na ponudu radne snage zavisice i od elastičnosti ponude muške u odnosu na elastičnost ponude ženske radne snage. Reakcije muške radne snage će biti drugačije od reakcija ženske radne snage kada se suoče sa povećanjem poreskih stopa poreza na dohodak građana.⁸¹

Empirijska istraživanja su pokazala da je elastičnost ponude ženske radne snage znatno veća od elastičnosti ponude muške radne snage. Kriva ponude rada kod muškaraca je skoro vertikalna, što znači da muškarci neće menjati ponudu svog rada kao odgovor na promenu poreske stope. Kod žena je situacija potpuno drugačija. Udata zaposlena žena reagovaće na povećanje poreza tako što će se radije opredeliti za obavljanje kućnih poslova, čuvanje dece ili neke druge poslove koji se neizražavaju u vidu dohotka i ne podležu oporezivanju, umesto da radi za zaradu koja podleže porezu na dohodak.

U kategoriji radno sposobnih muškaraca spadaju osobe od 25 do 60 godina starosti. Učešće u radnoj snazi u okviru ove grupe je skoro 100%, naročito ako se ne uzimaju u obzir osobe sa invaliditetom. Nezaposlenost je, uobičajno niska u okviru ove grupe, naročito ako ekonomija date zemlje nije u recesiji. Promene u poreskoj stopi poreza na dohodak neće značajno uticati na kategoriju radno sposobnih muškaraca.

⁸⁰ Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, 1997, str.401.

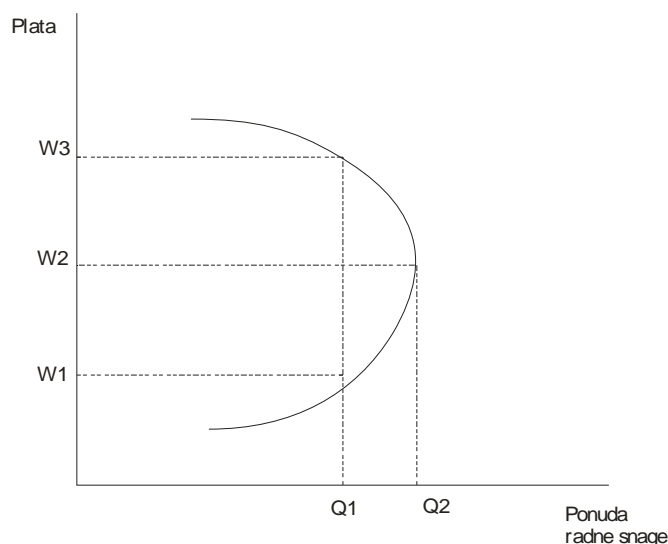
⁸¹ Na osnovu nekih istraživanja koeficijent elastičnosti muške radne snage iznosi oko 0,08, dok kod žena on iznosi blizu 0,91.

Tačnije, za muškarce između 20 i 60 godina, efekat promena u plati je jako mali i iznosi 0,5 %.

Međutim, porez na dohodak imaće uočljive efekte na ponašanje ženske radne snage. Ukoliko dođe do povećanja poreza na dohodak žene će smanjiti svoju ponudu rada, tj. supstituisaće rad na tržištu radom u kući. S druge strane, ukoliko dođe do smanjenja poreza na dohodak, žene koje su već zaposlene povećaće broj radnih sati posvećenih radu, a neke će, stimulisane smanjenjem poreza, odlučiti da postanu deo radne snage. Mnoge nezaposlene žene će zadržati svoj status nepromenjen. Prema nekim istraživanjima desetoprocentno smanjenje poreza uticaće na porast ponude ženske radne snage za oko 4%.⁸² Rezultati tih istraživanja pokazuju da oporezivanje prihoda ima značajne efekte na odluke žena koje se tiču zapošljavanja.

b) Kriva ponude rada

Međutim, porez na dohodak predstavlja umanjjenje u efektivnoj plati isplaćenoj radnicima. Ako radnici više rade da bi nadomestili plaćeni porez, to nam govori da su radnici voljni da rade više sati kada im je plata manja. Ovo nam sugerise da je kriva ponude rada na nivou cele ekonomije regresivna. Sa slike 7 se može videti da radnici pri niskim zaradama $W1$ nude manju količinu rada $Q1$. Ukoliko im se ponude veće plate, npr. na nivou $W2$, oni će raditi više, tako da će se količina ponude radne snage povećati na $Q2$. Međutim, dalje povećanje plata do nivoa $W3$, usloviće smanjenje ponude rada radnika, pošto će oni povećanje prihoda koristiti da kupe više slobodnog vremena.



Slika7 : Regresivna kriva ponude rada

Takođe, različita će biti reakcija poreskih obveznika sa niskim prihodima u odnosu na one koji ostvaruju visoke prihode. O tome smo već govorili, ali empirijske studije pokazuju da poreski obveznici sa visokim prihodima, protestuju protiv visokih

⁸² Jerry Hausman, Taxes and Labor Supply, Handbook of Public Economics, Vol. I, New York, 1985, str. 239.

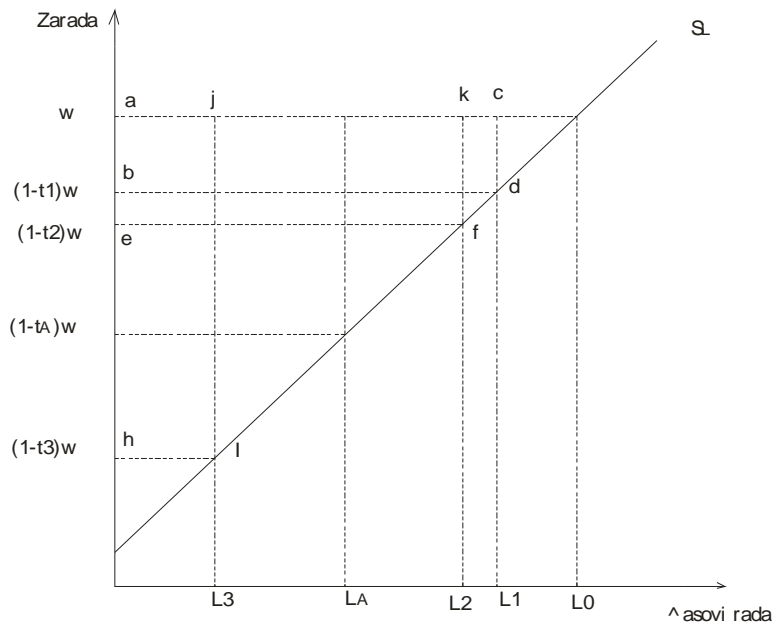
poreza, iako oni nemaju tako snažan efekat na njihove dohotke kao što je to slučaj sa obveznicima sa niskim dohocima. Svakako, efektivna količina rada jedne osobe ne zavisi od broja radnih sati provedenih na radnom mestu; Visoko obrazovan, zdrav, dobro motivisan radnik je verovatno produktivniji od drugog radnika koji ne poseduje ove kvalitete, a radi isti broj sati.

Razlog zbog koga se vlada tako snažno oslanja na porez na prihod je taj što ga mnogi smatraju poštenim porezom, jer iznos plaćenog poreza zavisi od platežne sposobnosti. Međutim, pošto se sposobnost plaćanja poreza, najbolje meri sposobnošću sticanja prihoda, ovaj porez nije baš najpravičniji. Nažalost, vlada ne može lako da izmeri sposobnost sticanja prihoda, pa mora da oporezuje sam prihod. Dakle, osoba sama bira koliko će sati nedeljno raditi, a koliko posvetiti slobodnom vremenu.

Neke empirijske studije dokazale su da su krive koje predstavljaju ponudu rada neelastične ili da imaju negativan pad kod određenih zanimanja ili grupa stanovništva. Tako, npr. Sanders je zaključio da oporezivanje ne dovodi do ozbiljnijeg smanjenja zalaganja kod rukovodilaca, osim u određenim oblastima. S druge strane, Brejk je ispitivao reakcije samozaposlenih, za koje se očekuje da budu osetljiviji u odnosu na reakcije prosečnih osoba. Međutim, i kod ove grupe ljudi porezi ne utiču znatno na promenu radnog vremena, odlaska u penziju itd.

Činjenica je da porez smanjuje rad. Racionalna osoba će uvek smanjiti rad u odnosu na proporcionalni porez. Međutim, u zavisnosti od preferencija, osoba koja se suočava sa povećanjem poreza može raditi isto, manje ili više nakon oporezivanja. Odluka o radu zavisi od brojnih faktora kao što su : nivo dohotka, sklonost štednji, godine, pol, bračno stanje itd

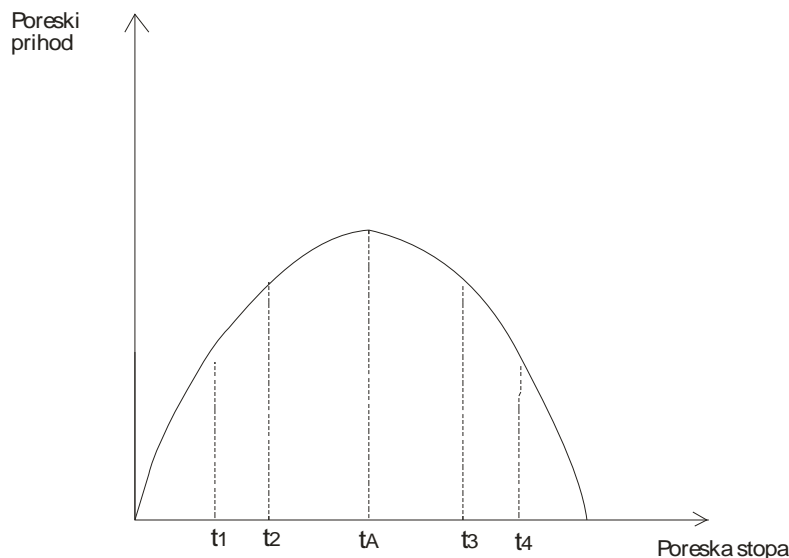
Na slici 8 koji sledi prikazano je kako se menja količina ubranog poreza sa promenom poreske stope.



Slika 8 : Kriva optimalne količine rada

Na grafiku je na horizontalnoj osi prikazan broj časova rada, a na vertikalnoj stopa zarade. Količina rada se povećava sa povećanjem zarade, tako da je linija S_1 kriva

optimalne količine rada za svaki nivo zarada. Zarada pre oporezivanja nalazi se na nivou w , pri količini rada L_0 . Ukoliko poreska vlast uvede porez na zarade po stopi t_1 , onda nivo zarada pada na $w(1-t_1)$, a broj časova rada na L_1 . Količina prikupljenog poreskog prihoda predstavljena je površinom $abcd$. U slučaju da se poreska stopa poveća na nivo t_2 , onda će zarada biti $w(1-t_2)$, a broj časova rada L_2 . Poreski prihod je predstavljen površinom $aefk$. Iznos prikupljenih prihoda je veći nego pri stopi poreza t . U ovom slučaju povećanje poreske stope vodi povećanju prikupljenih prihoda. Međutim, dalje povećanje stope poreza može dovesti do smanjenja prikupljenih poreskih prihoda. Na stimulanje ponude rada može se uticati i smanjenjem poreskih stopa. Ako pođemo od poznate Laferove krive po kojoj država može da prikupi isti iznos prihoda korišćenjem različitih poreskih stopa, jedne niske i druge visoke, onda se može zaključiti da će smanjenjem poreskih stopa biti ili povećana ponuda rada ili će se smanjiti izbegavanje plaćanja poreza. Ukoliko država može pomoću niže poreske stope da prikupi isti iznos poreza kao i pomoću visoke poreske stope, to ukazuje da je došlo do povećanja ponude rada koja je omogućila stvaranje većeg dohotka koji je istovremeno postao nova poreska snaga. Takođe, smanjenje poreskih stopa uticalo je na smanjenje evazije, tj. izbegavanja plaćanja poreza.



Slika 9 : Laferova kriva

Ponuda rada se može stimulisati i putem jednakog poreskog tretmana naknada iz socijalnog osiguranja, koje se primaju za vreme nezaposlenosti ili bolovanja. Većina ekonomista zastupa tezu da ove naknade treba da budu podvrgnute oporezivanju, u cilju podsticanja njihovih korisnika da što manje odsustvuju sa posla.⁸³ Smatra se da različiti programi socijalnih davanja i oblici negativnog oporezivanja demorališu radnu snagu i utiču na smanjenje ponude rada.⁸⁴

Teorijski razlozi i empirijski dokazi nalažu da treba istaći sledeće :
 -uticaj oporezivanja na količinu ponuđenog rada je teško izmeriti,

⁸³ Holcombe, Randak, **Public Sektor Economics**, Pearson, New Jersey, 2006, p. 243

⁸⁴ Roy G. Blakey, **The Federal Income Tax**, Kluwer, New York, 2006, p.321.

-promene u poreskim stopama će imati značajnije efekte na ponudu ženske u odnosu na ponudu muške radne snage,

-oporezivanje će različito uticati na ponudu radne snage u zavisnosti od visine dohotka, vrste zanimanja ili pozicije u hijerarhiji zaposlenih.

2.1.3.3.2. Efekti na štednju i investicije

Putem poreske politike može se uticati na štednju i investicije i na taj način stimulatивно uticati na privredni razvoj.

a) Efekti na štednju

Oporezivanjem dohotka smanjuje se iznos novca namenjen **štednji**, pošto poreski obveznici uglavnom nisu spremni da se odreknu navika u potrošnji. Međutim, sklonost štednji se razlikuje u zavisnosti od nivoa dohotka koji poreski obveznici ostvaruju. Uvođenje poreza na dohodak, kod poreskih obveznika sa niskim prihodima uticaće na smanjenje potrošnje, dok na štednju neće uticati ili će taj uticaj biti neznatan. Ova kategorija poreskih obveznika ne raspolaže viškovima namenjenih štednji, pa će uvođenje poreza na nju uticati tako što će ona biti prinuđena da smanji svoju potrošnju. Kod poreskih obveznika koji ostvaruju visoke dohotke situacija je potpuno drugačija. Kod njih će smanjenje dohotka izazvati smanjenje štednje, jer se oni neće odreći potrošnje na koju su navikli.

U svakom slučaju, oporezivanje preusmerava sredstva iz lične i investicione potrošnje u javnu potrošnju. Tako da ne iznenađuje to što oporezivanje ima značajne efekte na ove oblike potrošnje. Što se štednje tiče, treba naglasiti da porez na potrošnju ima pozitivnije efekte u odnosu na porez na dohodak, jer odlaganjem potrošnje, odlaže se i plaćanje poreza. Štediša, dakle ostvaruje povećanje buduće potrošačke moći sa porezom na potrošnju, jer može da investira veći deo dohotka. Za porez na dohodak se može reći da smanjuje sposobnost štednje više od drugih poreza sa jednakim prihodom, ako su oni koji plaćaju porez na dohodak skloniji štednji od onih koji plaćaju druge poreze.⁸⁵

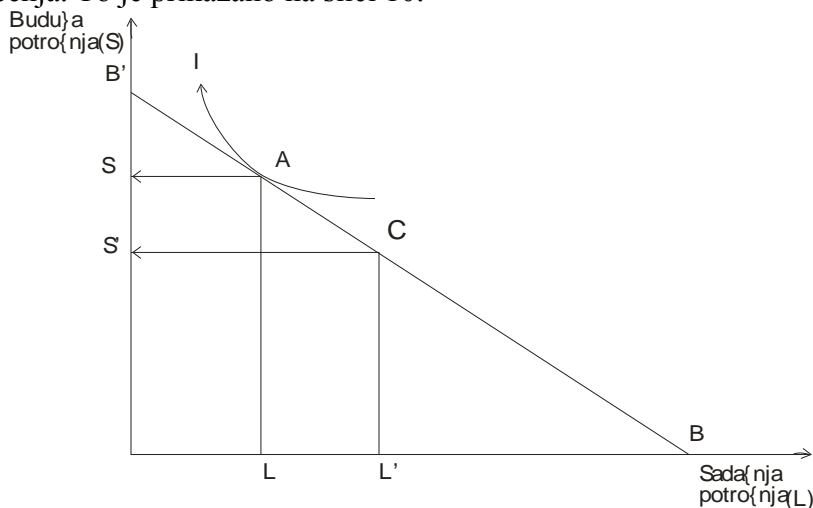
Kod oporezivanja dohotka koji potiče od štednje javlja se problem dvostrukog oporezivanja štednje. Dohodak pojedinca podleže oporezivanju pre nego što je izdvojen u vidu štednje i ponovo, u vidu prihoda od kamate na štednju. Zbog dvostrukog oporezivanja štednje dolazi do povećanja cene koštanja štednje u odnosu na potrošnju, tako da se iznos štednje smanjuje, a time i iznos prihoda raspoloživog za investicije. U poređenju sa porezom na potrošnju, sistem poreza na dohodak favorizuje današnju potrošnju u odnosu na investicije. Ovo je jedan od razloga što porez na potrošnju može biti poželjniji od poreza na dohodak. Kada postoji dvostruko oporezivanje štednje, deo poreskog opterećenja je prebačen u budućnost. Manje investicije danas znače manju produktivnost u budućnosti. Dvostruko oporezivanje štednje smanjuje tekuću akumulaciju kapitala i smanjuje budući proizvod u korist veće potrošnje danas.⁸⁶

Uticaj porez na sadašnju potrošnju i štednju (buduću potrošnju) se može posmatrati sa aspekta koncepta suvišnog opterećenja. Ako bismo sadašnju potrošnju posmatrali kao jedno dobro, a buduću potrošnju kao drugo dobro i ako ih prikazemo na

⁸⁵ Jerry Hausman, Taxes and Labor Supply, Handbook of Public Economics, Vol. I, New York, 1985, 243.

⁸⁶ Holcombe, Randak, Public Sektor Economics, Pearson, New Jersey, 2006, p. 286.

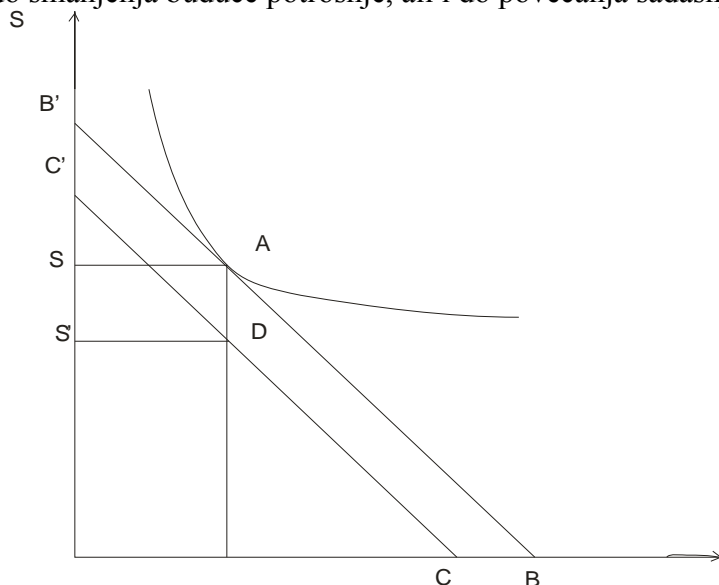
grafiku na apcisi i ordinati, redom, onda bi linija BB' predstavljala liniju budžetskog ograničenja. To je prikazano na slici 10.



Slika 10 : Uticaj poreza na izbor između sadašnje i buduće potrošnje

Ukoliko poreski obveznik celokupan dohodak troši, onda će njegova potrošnja biti jednaka njegovom dohotku i na grafiku će biti prikazana tačkom B. Međutim, ukoliko pretpostavimo da poreski obveznik celokupan dohodak štedi onda je njegova potrošnja jednaka B' . Između ovih tačaka, na liniji budžetskog ograničenja moguće su različite kombinacije potrošnje i štednje. Ravnotežna tačka A nalazi se na liniji budžetskog ograničenja u tački u kojoj linija indiferencije dodiruje ovu liniju.

Ako pretpostavimo da su poreske vlasti odlučile da uvedu porez na dohodak fizičkih lica, ravnotežna tačka se pomera do nivoa C. Sa slike 10 se može zaključiti da je došlo do smanjenja buduće potrošnje, ali i do povećanja sadašnje potrošnje.



Slika 11 : Uticaj poreza na ponašanje poreskih obveznika sa visokim nivoom dohotka

Na slici 11 prikazano je kakav uticaj ima uvođenje poreza na dohodak na ponašanje obveznika sa visokim dohotkom. Ako počemo od istih pretpotavki kao u

prethodnom grafiku, onda ćemo videti da uvođenje poreza na dohodak pomera liniju budžetskog ograničenja naniže u položaj CC'. Ravnoteža se sada uspostavlja u tački D, pri nepromenjenom nivou potrošnje i smanjenoj štednji sa nivoa S1 u nivo S2. Ovo je u skladu sa našim pretpostavkama da će nivo potrošnje poreskih obveznika sa visokim dohotkom ostati nepromenjen, jer su oni navikli na određeni stepen standarda života, a da će se uvođenje poreza odraziti isključivo na smanjenje nivoa štednje. Može se zaključiti da oporezivanje visokih dohodaka slabi štednju i ometa formiranje kapitala i investicija.⁸⁷

Ukoliko pretpostavimo da je uveden porez na prihode od kamate, onda će efekat biti drugačiji. Ukupan efekat se opet može razložiti na efekat dohotka i efekat supstitucije. Efekat dohotka će uticati na obveznike da više štede, jer će opasti potrošnja oba dobra (buduće i sadašnje potrošnje), dok će efekat supstitucije uticati na povećanje potrošnje, pošto je kamata na buduću potrošnju (štednju) umanjena zbog poreza na prihode od kamate čime je potrošnja postala primamljivija od štednje čiji se prihod smanjio. Porez na dohodak pogađa prihode od kapitala i remeti Pareto efikasnu alokaciju resursa.⁸⁸

U literaturi postoje različiti stavovi o oporezivanju prihoda od štednje. Tako, npr. škola državnog intervencionizma odobrava oporezivanje ove vrste prihoda i smatra da treba preduzimati mere za smanjenje štednje pošto štednja predstavlja "umrtvljeni kapital". S druge strane, doktrina ekonomije ponude ističe da visoke poreske stope dovode do istiskivanja akumulacije koja je namenjena investicijama sa tržišta, čime se usporava privredni rast. U tom pravcu težilo se ujednačavanju poreskog tretmana fundiranih i nefundiranih prihoda. Novija shvatanja polaze od toga da je mnogo ozbiljniji problem dvostruko oporezivanje štednje, najpre kada se oporezuje dohodak iz koga se štedi, a zatim i oporezivanjem prihoda od štednje.

U skladu sa ovim tendencijama, može se primetiti da porezi na štednju utiču dvojako:

1. uticajem na dohodak iz koga se štedi i
2. uticajem na prihod od štednje.

Kada govorimo o *uticaju poreza na dohodak na dohodak iz koga se štedi* onda je moguće direktno podsticati štednju na različite načine.

U tom smislu, kao prva grupa mera mogu se navesti mere kojima je moguće stimulisati ulaganja u penzione fondove i osiguravajuće kompanije. Pored obavezne državne penzije, penzije se mogu i dobrovoljno uplaćivati u vidu dopunskog penzionog osiguranja. Taj vid osiguranja predstavlja jednu vrstu štednje koju treba stimulisati. U obezbeđivanju sredstava penzioni fondovi (bilo državni ili privatni) rukovode se sledećim principima i to: tekući princip i princip kapitalizacije. Po tekućem principu sredstva za isplatu penzija obezbeđuju se iz tekućih uplata zaposlenih. S druge strane, po principu kapitalizacije sredstva se obezbeđuju iz uplata koje su uplaćivala penzionisana lica za vreme radnog odnosa i koja su se na tržištu kapitalizovala. Ovaj drugi način obezbeđenja sredstava podrazumeva jedan oblik štednje i treba ga putem poreske politike stimulisati, tj. treba da ima poseban poreski tretman.

Osim penzionih fondova, veliki obim štednje mogu da obezbede i osiguravajuće kompanije. Postoje različite vrste osiguranja putem kojih se prikuplja veliki iznos štednje koji treba stimulisati poreskim putem.

⁸⁷ Jovan Lovčević, Institucije javnih finansija, Službeni list, Beograd, 1975., str 158.

⁸⁸ Stiglitz Joseph E., **Ekonomija javnog sektora**, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004. str 280.

U većini poreskih sistema obavezne državne penzije se odbijaju od dohotka za oporezivanje, dok se takođe, u nekim zemljama i dopunske penzije odbijaju od dohotka. Što se tiče osiguranja, još uvek se, u većini zemalja, ono oporezuje kao dodatni prihod, mada ima i onih koje ga izuzimaju iz oporezivanja.

Međutim, mnogi ekonomisti smatraju da treba stimulisati druge oblike štednje na uštrb penzija i osiguranja. Polazi se, zapravo, od toga da sredstva koja se prikupe putem dopunskih penzija i različitih oblika osiguranja predstavljaju sredstva koja se ne ulažu u rizične investicione poduhvate. Na osnovu zakonskih propisa, penzioni fondovi i osiguravajuće organizacije ne smeju da ulažu sredstva u rizične investicione projekte čime se otupljuje sklonost ka investiranju. Zbog toga se smatra da sredstva treba usmeriti ka drugim oblicima štednje koji mogu biti osnova za neke nove investicije. Ta dodatna štednja može se stimulisati putem poreskih olakšica koje dobijaju potencijalne štediša. Međutim, poreske olakšice mogu se davati i samim institucijama koje se bave prikupljanjem i usmeravanjem štednje.

Sve ove mere stimulišu jedne oblike štednje na račun drugih, i na taj način narušavaju neutralnost u alokaciji ekonomskih resursa.

Takođe, jedan od načina stimulisanja štednje jesu izmene u samom poreskom sistemu. Tako npr. ako pođemo od već pomenutog stava da je marginalna sklonost štednji veća kod osoba sa visokim dohotkom, onda se može zaključiti da će smanjenje stopa poreza kod ovih kategorija stanovništva pozitivno uticati na stimulisanje štednje. Ukoliko se, pod tim okolnostima, zameni progresivno oporezivanje dohotka proporcionalnim, to će uticati na smanjenje poreskog opterećenja osoba sa višim prihodima i na taj način će ovoj kategoriji stanovništva ostati više raspoloživog dohotka koji mogu da iskoriste za neku buduću potrošnju.

Druga grupa mera koja je ovde zastupljena u pogledu uticaja na dohodak iz koga se štedi su mere kojima se obeshrabruje zaduživanje. Preciznije rečeno, mnogi poreski sistemi dozvoljavaju da se kamate na zajmove odbijaju kao trošak finansiranja od osnovice za oporezivanje. Na taj način se stimuliše zaduživanje, i ono postaje privlačnije od finansiranja sopstvenim sredstvima.⁸⁹ Međutim, nije opravdano troškom smatrati kamate na sve vrste zajmova. Neophodno je ograničiti se na pojedine pozajmice koje se smatraju neophodnim i za koje postoji ekonomsko opravdanje da budu izuzete od osnovice za oporezivanje. U većini razvijenih tržišnih zemalja, status odbitka imaju kamatna plaćanja po osnovu kredita uloženi u poslovne svrhe, kao i kredita za nabavku ili investiciono održavanje stana u kome obveznik živi itd.⁹⁰ Naš zakon takođe priznaje brojne olakšice za kredite koji se tiču rešavanja stambenih problema.

Cilj ove grupe mera je smanjiti olakšice koje se tiču kamata na pojedine vrste kredita, čime će se destimulativno delovati na korišćenje pozajmljenih u korist sopstvenih sredstava.

Kada je u pitanju *uticaj poreza na prihod od štednje*, može se reći da su tu mišljenje podeljena, tj. ne postoji saglasnost oko toga da li štednja zavisi od visine kamatne stope. Međutim, prevladava shvatanje da pojedinci štede samo iz razloga što vode računa o svojoj budućoj potrošnji i na njih visina kamatne stope ne može ozbiljnije da utiče.

⁸⁹ Miller R.L., Benjamin D, North D, **The Economics of Public Issues**, Pearson, Boston, 2005, p. 340

⁹⁰ Ken Messere , **Tax Policy in OECD Countries**, IBFD, Amsterdam, 1993. str. 274

U okviru ove problematike, značajan problem je poreski tretman kamate kao prihoda od štednje. U cilju stimulisanja štednje kamate treba da imaju povoljniji tretman, u čemu se ekonomisti, uglavnom, slažu.

b) Uticaj na investicije

Uticaj različitih komponenti javnih prihoda i rashoda na profit i **investicije** bio je tema brojnih istraživanja u periodu poslednje decenije prošlog veka, s obzirom na to da su mnoge zemlje i pored vođenja restriktivne fiskalne politike doživele rast. Interes je bio, naročito vezan za uticaj poreza na cenu kapitala, jer iako je cena kapitala u velikoj vezi sa investicijama, procenjena elastičnost je mala. Neki autori koriste složene matematičke modele za proučavanje makroekonomskih efekata fiskalne politike. Ovi modeli ističu tržište rada kao polje na koje se prenosi udar promena fiskalne politike. U modelu realnog proizvodnog ciklusa, kada država vrši nabavku, bogatstvo pojedinca se smanjuje, pri čemu se povećava ponuda radne snage i padaju zarade. Ako povećanje javnih nabavki traje duži vremenski period, uticaj na bogatstvo je veliki, tako da se povećava proizvodnja, a samim tim i investicije. Ako je povećanje kratkoročno, uticaj na bogatstvo je mali, proizvodnja se malo povećava, a investicije mogu i da se smanje. Ukoliko su javne nabavke finansirane iz poreza na zarade, javljaju se dva dodatna efekta :

-intratemporalni (povećanje poreza na zarade prouzrokuje povećanje troškova rada i smanjiti ponudu radne snage) i

-intertemporalni (smanjenje poreza izaziva koncentraciju rada).⁹¹

U ovom modelu sagledavaju se efekti fiskalne politike na investicije. U tom smislu je definisan sistem koji povezuje javnu potrošnju, poreze i profit. Povećanje javne potrošnje za 1% od GDP-a smanjuje profit za 0,1% u kratkom i 0,3% u dužem vremenskom periodu. Povećanje javnih prihoda za 1% od GDP-a ima sličan efekat kao i rashodi, zahvaljujući prvenstveno povećanju poreza na zarade.

Ako posmatramo ponašanje investicija usled promena fiskalne politike preko uticaja na kamatnu stopu, videćemo da kada dođe do povećanja javnih rashoda dolazi do pada investicija, ali je taj pad nešto manji. Razlog za ovo je u tome što javni rashodi imaju negativan uticaj i na kamatnu stopu, pa zbog toga dolazi do investiranja, ali je ono nedovoljno da nadohnadi pad investicija kao efekata povećanja rashoda. Ako dođe do povećanja prihoda to će imati još jači uticaj na investicije.⁹²

Dakle, promena fiskalne politike ima značajan uticaj na promenu privatnih investicija. Zanimljivo je to što do najveće promene dolazi kada se menjaju zarade u javnom sektoru. Preko "kanala tržišta radne snage" promena fiskalne politike deluje na troškove zarada, profit i investicije. Povećanje zarada i/ili zaposlenosti u javnom sektoru dovodi do pritiska na zarade i u privatnom sektoru, što će uticati negativno na profit i investicije. Ovo pokazuje zašto je došlo do ubrzanog privrednog razvoja nekih zemalja, bez obzira na restriktivnu fiskalnu politiku koja je u njima vođena.

Iz ovoga se mogu izvući sledeći zaključci:

- povećanje javne potrošnje smanjuje investicije,
- povećanje poreza smanjuje profit i investicije i

⁹¹ Alberto Alesina, Silvia Ardagna, Roberto Perotti, Fabio Schiantarelli, Fiscal Policy, Profits and Investment, The American Economics Review, june 2002., 574.

⁹² Isto, 580.

- nisu zapaženi posebni efekti na investicije u periodu velikih fiskalnih prilagođavanja.

Sa mikroaspekta posmatrano, efekat poreza na dohodak na investicije odnosi se na povoljniji poreski tretman investicija u cilju njihovog stimulanja. Kada je porez na dohodak u pitanju, tu pre svega mislimo na investicije pojedinaca u hartije od vrednosti (akcije i obveznice) ili u neku vrstu samostalne delatnosti. U svakom slučaju, bez obzira o kojim investicijama je reč, treba ih stimulisati putem poreske politike. Na odluku investitora o ulaganju u neki poduhvat, najveći uticaj imaju očekivana stopa neto prinosa, procena poslovnog rizika i poreski tretman tog prihoda.

Poreskom politikom investicije se mogu stimulisati na više načina:

- smanjenjem poreske stope,
- ubrzanom amortizacijom,
- davanjem investicionog poreskog kredita,
- pružanjem poreskih olakšica u oporezivanju prihoda od akcija,
- privilegovani tretman kapitalnih dobitaka...

U cilju stimulanja investicija, poreska vlast može uticati na smanjenje poreskih stopa na prihode koji podležu oporezivanju putem poreza na dohodak fizičkih lica. Između ostalog to su prihodi od samostalne delatnosti, prihodi od poljoprivrede i šumarstva, kapitalni dobitci, prihodi od kapitala itd. Smanjenjem poreske stope na ove prihode pojedinci će biti stimulisani da investiraju, jer će im ostati veći iznos ostvarenog prihoda.

Efektivna poreska stopa zavisi, osim od zakonom propisane poreske stope, i od vremenskog rasporeda amortizacije. Na taj način će se, uticajem na ubrzanje amortizacije, uticati na efektivnu stopu poreza. Ubrzavanjem akumulacije, poreska vlast smanjuje poresku stopu.

Investicioni poreski kredit predstavlja takav odbitak od poreske osovice koji je jednak procentualnom iznosu izvršenog investicionog ulaganja. Poreski obveznik je na taj način stimulan da ulaže u određene poduhvate, jer zna da će mu se deo sredstava vratiti na ime investicionog poreskog kredita.

Oporezivanje dividendi treba da bude tako organizovano da poreski obveznik bude stimulan da sredstva ulaže u akcije, kao vlasničke hartije od vrednosti. Neophodno je odobriti posebne olakšice za stimulanje investiranja u akcije. Međutim, kod oporezivanja dividendi, najčešće se javlja problem dvostrukog oporezivanja dividendi. Dividende se, najpre oporezuju porezom na dobit pravnih lica kada su u obliku ostvarene dobiti pre raspodeljivanja, a zatim podležu porezu na dohodak fizičkih lica kada su raspodeljene akcionarima. U cilju izbegavanja dvostrukog oporezivanja, poreske vlasti primenjuju metode poreske integracije na nivou akcionara i na nivou korporacija. Za potrebe ovog istraživanja nisu relevantne metode poreske integracije na nivou korporacije. Što se tiče metoda poreske integracije na nivou akcionara, akcionari, korišćenjem ovih metoda izbegavaju dvostruko oporezivanje dividendi i na taj način ulaganja u akcije postaju atraktivnija. Ove metode se mogu podeliti u dve grupe :

- metod imputacije i
- metod olakšice za akcionare.⁹³

⁹³ M. Jovanovi}, J. \urovi}-Todorovi}, Finansijska teorija i politika, Ekonomski fakultet, Ni{, 2003. god, str. 344.

Metod imputacije se primenjuje u velikom broju zemalja i sastoji se iz tri faze. U prvoj fazi, na ostvarenu dobit korporacija plaća porez na dobit. U drugoj fazi se vrši raspodela dividendi, pošto je ostvaren pozitivan rezultat i pošto je skupština akcionara tako odlučila. U trećoj fazi akcionari uključuju svoje dividende u ostvareni prihod i plaćaju porez na dohodak, pri čemu imaju pravo da imputiraju od dohotka deo u visini odobrenog poreskog kredita.

Metod olakšice za akcionare sastoji se u tome, da akcionari, bez obzira da li je porez na dobit korporacija plaćen ili ne, ne uključuju ukupne dividende u prihod za oporezivanje, već u manjem procentu propisanom od strane poreske vlasti.

Dividende se, uz odgovarajuće poreske olakšice, redovno oporezuju kao deo dohotka u većini evropskih zemalja. Poreski tretman kamata je neujednačen između zemalja. Mnogi smatraju da oporezivanje kamata smanjuje sklonost ka štednji, dok bi njihovo neoporezivanje stimulisalo zaduživanje na račun korišćenja sopstvenih sredstava. Povoljniji poreski tretman ulaganja u akcije i obveznice dovodi do stimulisanja investicija u ove hartije od vrednosti. Ukoliko ova ulaganja imaju status poreskih odbitaka, to će uticati na povećanje ulaganja u akcije i obveznice.

Kapitalni dobiti imaju, takođe, privilegovan poreski tretman, čime se stimuliše ulaganje u različite oblike aktive čija vrednost raste tokom vremena. Povoljniji poreski tretman kapitalnih dobitaka, često može da utiče pozitivno na ponašanje akcionara. Takođe, često se ističe neophodnost povoljnijeg poreskog tretmana dugoročnih u odnosu na kratkoročne kapitalne dobitke.⁹⁴

Empirijska istraživanja su pokazala da visina poreskih stopa poreza na dohodak građana ne utiče ozbiljnije na donošenje odluke o investiranju.⁹⁵ Većina poreskih obveznika, uopšte ne reaguje na promene u poreskim stopama. Oni koji su reagovali bili su investitori sa većim investicionim kapacitetima.

Može se zaključiti da su neefikasna ona poreska ulaganja koja prednost daju pozajmljenom nasuprot sopstvenog kapitala, a takođe i ona koja daju privilegovan tretman dugoročnim u odnosu na kratkoročne kapitalne dobitke.

2.1.3.4. Efekti stabilizacije

Putem fiskalne politike, može se u znatnoj meri uticati na smanjenje i ublažavanje cikličnih kolebanja privrede. Konkretnije, stabilizaciona dejstva oporezivanja ispoljavaju se kroz uticaj poreza na makroekonomske agregate-cene i zaposlenost.

Savremena građanska teorija, na čelu sa Kejnsonom, Samuelsonom i Lernerom isticala je značaj poreza na stabilizaciju privrede. Privreda, prolazeći kroz fazu prosperiteta i fazu krize, kreće se cikličnom putanjom, pa je zadatak fiskalne politike da ublaži te oscilacije i na taj način utiče na proces stabilizacije privrede. Kejnsova « fiscal policy » i Lernerove funkcionalne finansije, o čemu će kasnije biti reči, ukazuju na značaj koji porezi imaju na stabilnost privrede. Putem poreza može se direktno uticati na agregatnu tražnju putem zahvatanja dela dohotka koji predstavlja potencijalnu tražnju, a putem rashoda može se delovati na opštu (budžetsku) potrošnju i na taj način na povećanje agregatne tražnje. Porez na dohodak fizičkih lica je takav poreski oblik putem

⁹⁴ Roy G. Blakey, **The Federal Income Tax**, Kluwer, New York, 2006, p. 341.

⁹⁵ Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p. 112

koga se direktno utiče na nivo agregatne tražnje, jer se njegovim zahvatanjem smanjuje raspoloživ dohodak fizičkih lica, a time i platežno-sposobna tražnja, što u krajnjem utiče na smanjenje inflatornih tendencija u privredi.

Ako je u privredi tražnja nadmašuje ponudu, to znači da postoje inflatorne tendencije u privredi, onda je neophodno je povećati fiskalna zahvatanja kako bi se uticalo na smanjenje agregatne tražnje i na taj način na prevazilaženje inflatornog jaza. Međutim, ako nivo ponude premašuje nivo tražnje, onda treba smanjiti poreska zahvatanja i tako povećati nivo agregatne tražnje. Na taj način se, putem poreza na dohodak može stabilizaciono delovati na privredu.

Instrumenti stabilizacione fiskalne politike putem kojih se može uticati na ublažavanje cikličnih kolebanja privrede se mogu svrstati u grupu automatskih stabilizatora i diskrecionih mera. Putem automatskih stabilizatora može se, bez intervencije poreskih vlasti, automatski delovati na regulisanje agregatne tražnje, o čemu će biti reči u narednom delu rada. Porez na dohodak fizičkih lica je najznačajniji automatski stabilizator i on je ugrađen u poreski sistem svake zemlje, odakle automatski deluje na tražnju novca. U fazi prosperiteta, kada su dohoci visoki, putem progresivnog zahvatanja smanjuje se nivo tražnje u privredi, dok u fazi depresije, deluje obrnuto. S druge strane, diskrecione mere predstavljaju diskreciono pravo poreskih vlasti da menjanjem poreske osnovice i poreske stope utiču na nivo agregatne tražnje.⁹⁶ Vrlo često se poreske vlasti odlučuju za kombinaciju ovih instrumenata, jesr se na taj način postižu najbolji efekti.

Da bi neki poreski oblik mogao da se koristi u stabilizacione svrhe, neophodno je da ispunjava određene uslove⁹⁷ :

- da je izdašan,
- da ima neposredni uticaj na dohodak i
- da je elastičan.

Porez na dohodak fizičkih lica zadovoljava sva tri kriterijuma. Pre svega, putem njega se prikuplja velika količina prihoda budžeta, čime je njegov uticaj na tražnju značajan. Menjanjem poreske stope, porezom na dohodak fizičkih lica direktno se utiče na nivo dohotka kojim poreski obveznici raspolažu. I na kraju on je izuzetno elastičan, fleksibilan, jer se prilagođava promenama u ekonomskim kretanjima u privredi. O fleksibilnosti poreza na dohodak biće reči opširnije u narednim delovima rada.

2.1.3.4.1. Efekti na nezaposlenost

Uvođenjem poreza na dohodak fizičkih lica direktno se utiče na nivo agregatne tražnje, i na taj način na neupošljenost kapaciteta. Smanjenje količine novca u opticaju, koje je posledica uvođenja poreza na dohodak, će se odraziti na smanjenje zaposlenosti u jednoj zemlji. Na taj način može se uvideti da porez na dohodak značajno utiče na komponentu zaposlenosti (nezaposlenosti).

⁹⁶ Roy G. Blakey, **The Federal Income Tax**, Kluwer, New York, 2006, p.327.

⁹⁷ Dejan Popovi}, Nauka o porezima i poresko pravo, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpe{ta, 1997, str. 441.

Da bi se sagledao efekat poreza na dohodak na nivo zaposlenosti neophodno je ustanoviti koliki prihod se ostvaruje putem oporezivanja dohotka, tj. za koliko je umanjena agregatna tražnja, a time i zaposlenost.

Poreski prihod od poreza na dohodak fizičkih lica može se utvrditi putem sledeće jednačine :

$$C = a + (1-t) b Y_0,$$

gde je C nivo potrošnje, a realna potrošnja kada je raspoloživi dohodak jednak 0, t stopa poreza na dohodak, b marginalna sklonost ka potrošnji i Y_0 nacionalni dohodak na nivou pune zaposlenosti. Odavde je poreski prihod jednak :

$$t b Y_0 = C - a - b Y_0 \text{ i}$$

$$t Y_0 = (C - a - b Y_0) / b.$$

Ako C izrazimo kao $Y_0 - I - G$, gde su I investicije, a G bužetska potrošnja, onda će prethodni izraz dobiti sledeću formu :

$$t Y_0 = (a + b Y_0 + I + G - Y_0) / b.$$

Iz ovoga proizilazi da je poreski prihod koji se ostvari oporezivanjem dohotka fizičkih lica značajan i da se putem njega bitno utiče na (ne)zaposlenost.

Ako se kao jedan od ciljeva poreske politike postavi obezbeđenje pune zaposlenosti (u uslovima kada je agregatna tražnja nedovoljna), smanjenje poreske stope izazvaće porast realne proizvodnje.⁹⁸

Iz dosadašnje analize apstrahovali smo efekat dohotka i efekat supstitucije. Kada je reč o porezu na dohodak, onda smanjenje poreske stope izaziva samo efekat dohotka, a ne i efekat supstitucije.

2.1.3.4.2. Efekti na inflaciju

Inflacija je bolest savremenog sveta, ali njeni koreni datiraju još iz perioda antičkog doba i vizantijskog carstva. Danas, ona je svakodnevna pojava u svim savremenim zemljama. Inflacija je ekonomsko-fnansijska pojava, čiji su uzroci nastanka u poremećajima u faktorima proizvodnje, a koja za posledicu ima povećanje količine novca u opticaju, porast cena, pad kupovne moći građana i neravnomernu preraspodelu dohotka.

Inflacija ima brojne negativne posledice, a pre svega ona izaziva povećanje količine novca u opticaju, porast opšteg nivoa cena, pad životnog standarda, smanjenje intervalutarne vrednosti novca, povećanje poslovne nesigurnosti. Takođe, neophodno je naglasiti i njen negativni uticaj na sferu javnih finansija. Pre svega inflacija deluje negativno kako na poreske obveznike, tako i na visinu prihoda države. Zbog toga je neophodno preduzeti određene mere i u oblasti oporezivanja kako bi se anulirali ili umanjili negativni efekti inflacije na subjekte oporezivanja.

Međutim, u ovom delu će biti razmotren uticaj oporezivanja na smanjenje inflatornih tendencija u cilju stabilizacije privrede. Inflacija, u zavisnosti od toga kakvog je karaktera, može se suzbiti različitim merama monetarne i fiskalne politike. Naše interesovanje, u ovom radu je, pre svega usmereno na uticaj fiskalne politike na smanjenje inflatornih tendencija. Konkretnije, putem poreza može se uticati na zaustavljanje ili ograničavanje rasta cena.

⁹⁸ Isto, str. 444.

Ukoliko su uzroci rasta cena u porastu količine novca u opticaju, onda govorimo o inflaciji tražnje, a ukoliko su uzroci inflacije u porastu troškova proizvodnje onda je reč o inflaciji troškova. Različiti će biti efekti oporezivanja u zavisnosti od toga o kom tipu inflacije je reč.

Ako u privredi postoji inflacija tražnje, onda treba uticati na nivo tražnje. Smanjenjem tražnje uticaće se na ublažavanje rasta cena. Putem poreza na dohodak može se direktno uticati na nivo raspoloživog dohotka koji predstavlja potencijalnu tražnju i na taj način uticati na jednu komponentu potrošnje- ličnu potrošnju. S druge strane, ako je reč o inflaciji troškova, onda uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica može negativno uticati na porast troškova proizvodnje i time na rast cena. Drugim rečima uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica deluje, s jedne strane antiinflatorno, kroz smanjenje dohotka namenjenog potrošnji, a s druge strane inflatorno, kroz povećanje troškova proizvodnje. Koji će od ova dva efekta prevladati zavisi od brojnih faktora⁹⁹ i okolnosti u privredi.

U prosperitetnoj fazi privrednog ciklusa, koju prati inflacija tražnje, postoji višak agregatne tražnje u odnosu na agregatnu ponudu. Zbog toga je neophodno povećavati poreske stope, kako bi se uticalo na smanjenje raspoloživog dohotka fizičkih lica, a samim tim i na smanjenje agregatne tražnje.¹⁰⁰ Naravno, porez na dohodak će imati antiinflatorne efekte, ukoliko inflacija nema karakter inflacije troškova, jer bi u tom slučaju došlo do produbljivanja inflacije zbog povećanja troškova proizvodnje, o čemu smo već govorili.

U recesionoj fazi privrednog ciklusa, situacija će biti obrnuta. Ovde je ponuda veća od tražnje, odnosno u privredi vlada deflatorno stanje. U ovim okolnostima, neophodno je smanjivati poreske stope i na taj način stimulisati potrošnju. Povećanje potrošnje podrazumeva povećanje tražnje i smanjenje deflatornog jaza.

Ekonomisti obično razlikuju očekivanu i neočekivanu inflaciju. Ova druga, obično, lošije utiče na efikasnost, jer ljudi nemaju dovoljno vremena da optimalno usklade svoje ponašanje prema promenama nivoa cena. Međutim, kod neindeksiranog sistema poreza na dohodak čak i savršeno predviđena inflacija dovodi do devijacija. U cilju izbegavanja negativnih efekata inflacije na pojedine poreske kategorije, kao što su egzistencijalni minimum, standardni odbici, poreski prag i dr, neophodno je pristupiti procesu poreskog indeksiranja.¹⁰¹

Pretpostavimo da se zarada pojedinca i nivo cena povećavaju po istoj stopi u određenom vremenskom periodu. Onda će realni dohodak osobe (iznos stvarne kupovne moći) biti nepromenjen. Međutim, neindeksirani poreski sistem zasniva se na nominalnom dohotku pojedinca-količini novca koju je primio. Kako se nominalni dohodak povećava, pojedinac prelazi u poresku kategoriju sa višom marginalnom poreskom stopom. Prema tome proporcionalni deo dohotka koji se oporezuje se povećava, uprkos činjenici da realni dohodak ostaje isti. Inflacija izaziva automatsko

⁹⁹ To su: stepen prevaljivosti, marginalna sklonost potrošnji, uticaj viška tražnje na cene i plate, upoljenost kapaciteta idr.

¹⁰⁰ Miller R.L, Benjamin D, North D, **The Economics of Public Issues**, Pearson, Boston, 2005, p. 235.

¹⁰¹ Harvey S. Rosen, **Public Finance**, McGraw-Hill International Edition, New York, 2005, str. 302.

povećanje realnih poreskih opterećenja bez ikakvih zakonodavnih akcija. Ukoliko bi se pristupilo poreskom indeksiranju, stabilizacioni efekti poreske politike bi bili anulirani.

Takođe, ukoliko se izuzeća i odbici postave u nominalnim iznosima, u neindeksiranom poreskom sistemu, povećanje nivoa cena smanjuje njihovu realnu vrednost. Opet, inflacija povećava efektivnu stopu oporezivanja.

Na sličan način su pogođeni i oni koji primaju oporezivi okamaćeni dohodak. Ukoliko pretpostavimo da je nominalna kamatna stopa 16%, a predviđena stopa inflacije 12%, onda će realna kamatna stopa biti samo 4%, jer je to procenat za koji se povećala realna kupovna moć zajmodavca. Međutim, porezi se određuju na nominalne, a ne na realne kamate. Prema tome mora da se plati porez na uplate koje ne predstavljaju nikakvu dobit u realnom dohotku. Ako ovo predstavimo pomoću matematičkih jednakosti, onda će realna kamatna stopa biti

$$r=(1-t)i-\pi,$$

gde je r realna kamatna stopa, i nominalna kamatna stopa, t marginalna poreska stopa, i π očekivana stopa inflacije. Na osnovu ove formule može se zaključiti da se oporezuju nominalne, a ne realne kamatne stope, što znači da inflacija i kada je savršeno predviđena, nije neutralna. Dakle, u uslovima inflacije, dužnici su na dobitku, a poverioci na gubitku.

Inflacija vodi nezakonitom povećanju poreskog opterećenja. Ovi efekti se mogu ublažiti indeksiranjem, ali bi se na taj način izgubilo na automatskoj stabilizaciji oporezivanja dohotka. Ta automatska stabilnost postojaće samo u slučaju progresivnog oporezivanja dohotka. U slučaju proporcionalnog oporezivanja, negativne posledice inflacije ne bi bile izražene.

Empirijski dokazi o stabilizacionim efektima fiskalne politike mogu se pronaći u analizama i izveštajima koji su rezultat nastojanja da se pokaže značaj sprovedenih poreskih reformi. Tako, npr. očigledan primer stabilizacije privrede putem fiskalne politike zabeležen je sa poreskom reformom u SAD-u '80-ih godina XX veka. Ova poreska reforma započela je donošenjem dva zakona i to Zakona o reformi poreza i Zakona o povraćaju poreza. Njihovom primenom smanjeno je poresko opterećenje za 25%. Nakon sprovođenja ove poreske reforme, urađeno je istraživanje koje je imalo za cilj da ispita uticaj poreske reforme na smanjenje potrošnje u domaćinstvima. Utvrđeno je da je tokom '80-ih godina progresivni porez na dohodak stabilizovao potrošnju individualnih domaćinstava na 15%, kao odgovor na pad bruto dohotka. Srazmerno tome, potrošnja na makronivou je stabilizovana za oko 50%. Ovo redukovanje potrošnje, s druge strane doprinelo je pojavi određenih gubitaka u bogatstvu nacije, što predstavlja potvrdu protivurečnosti u ciljevima stabilnosti i privrednog razvoja.

2.1.3.5. Efekti redistribucije

Dok se prva ili primarna raspodela obavlja na tržištu putem mehanizma cena, druga, sekundarna raspodela ili preraspodela obavlja se između države sa jedne strane i privrede i stanovništva sa druge strane. Kada govorimo o prerasapodeli, odnosno

redistribuciji dohotka od značaja je, za otklanjanje nepravilnosti, fiskalna politika i fiskalni tretman stanovništva i privrednih subjekata.

a) Progresivno oporezivanje dohotka

Za otklanjanje nejednakosti u raspodeli, u procesu preraspodele nacionalnog dohotka, poseban značaj imaju progresivno oporezivanje dohotka i transferi sa socijalnim namenama. Progresivnim oporezivanjem dohotka se postiže ublažavanje nejednakosti u dohocima ostvarenim u procesu raspodele. Porez na dohodak se zbog toga smatra jednim od najpravičnijih poreskih oblika, tj. primenom progresivnih poreskih stopa postiže se pravičnost u raspodeli nacionalnog dohotka.

Međutim, često se i kod pitanja progresije i njenog uticaja na smanjenje nejednakosti u privredi javljaju različita mišljenja. Po jednim, strme progresivne poreske stope poreza na dohodak fizičkih lica utiču na smanjenje ekonomske nejednakosti, dok po mišljenju drugih, rast u progresivnošću poreske strukture ima mali uticaj na smanjenje nejednakosti u društvu.

Problemi sa kojima se poreska vlast susreće kada su u pitanju redistributivni efekti ovog poreza se odnose pre svega na to koje socijalne grupe su više opterećene porezom na dohodak fizičkih lica i kako se putem poreza smanjuju razlike među različitim socijalnim grupama.¹⁰²

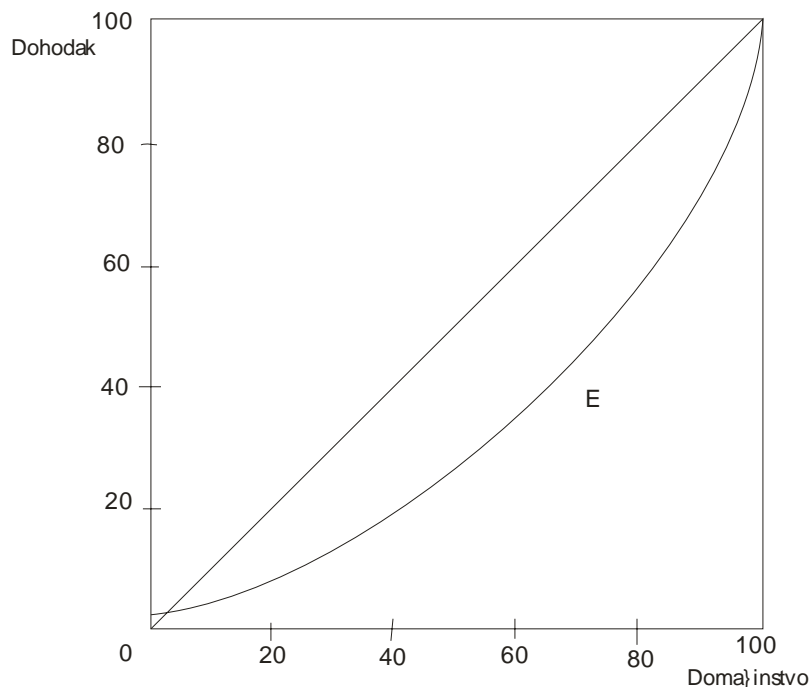
Na osnovu empirijskih podataka može se zaključiti da porez na dohodak fizičkih lica najjače pogađa obveznike sa višim nivoom dohotka. Ovo je zbog toga što se primenjuje progresivno oporezivanje dohotka, pa poreski obveznici u višim tranšama podnose veći poreski teret. Dakle, oni koji imaju veći dohodak izdvajaju veći deo svog dohotka na ime poreza od lica sa nižim nivoom dohotka. Time se postiže pravičnost u oporezivanju i otklanjaju se nejednakosti u raspodeli nacionalnog dohotka. Razlike u dohotku proizilaze iz različite količine vremena investiranog u sticanju znanja, doprinosa proizvodnji, zatim u zavisnosti od veličine porodice, starosti i ostalih ličnih okolnosti.

Takođe, kada govorimo o redistribuciji dohotka, postavlja se pitanje da li je poresko opterećenje pravedno raspoređeno. Radi se zapravo o tome da poreski teret uglavnom snosi kategorija poreskih obveznika sa srednjim nivoom dohotka.

Merenje nejednakosti u raspodeli moguće je pomoću Lorencovih krivih.¹⁰³ Na grafiku su prikazane Lorencove krive, pri čemu su na apcisi prikazana domaćinstva, a na ordinati dohodak.

¹⁰² Holcombe, Randak, Public Sektor Economics, Pearson, New Jersey, 2006, p. 87

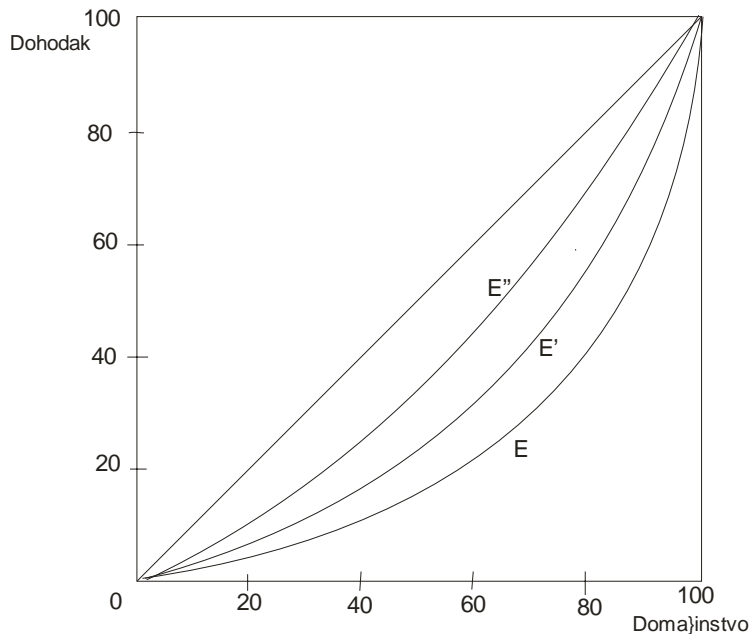
¹⁰³ Paul Wonnacott, Ronald Wonnacott, Economics, Mc Graw-Hill Book Company, New York, 1979, p. 668.



Slika 12 : Lorencove krive

Ukoliko bi raspodela u jednoj nacionalnoj ekonomiji bila potpuno pravična, onda bi raspodela dohotka mogla da bude predstavljena linijom koja je postavljena pod uglom od 45 stepeni u odnosu na apcisu. Međutim, ovo je samo teorijski slučaj. U praksi to nije moguće. Linija jednakosti (nejednakosti) imala bi oblik krive E. Na osnovu te krive može se zaključiti da siromašnima pripada samo mali iznos dohotka, a da najbogatije grupe u društvu zahvataju najveći iznos dohotka, čime se produbljuju nejednakosti u društvu. Zbog toga je neophodna intervencija države, da putem progresivnog oporezivanja dohotka i transfernih rashoda, otkloni ili bar ublaži te nejednakosti.

Ukoliko u model uključimo transfere i progresivan porez na dohodak onda će se kriva jednakosti (nejednakosti) pomerati ka teorijski pretpostavljenoj liniji potpune jednakosti.



Slika 13 : Redistributivni efekti oporezivanja

Kriva E, pod uticajem transfera i poreza, pomera se do nivoa E', a zatim do nivoa E'' i na taj način se smanjenjem nejednakosti u raspodeli približava liniji potpune jednakosti.

Veliki procenat budžetskih sredstava koristi se za različite redistributivne aktivnosti.¹⁰⁴ Programi koji su direktno redistributivni, kao što je socijalno osiguranje, zdravstveno osiguranje i nadoknada za nezaposlenost, čine najveći deo vladinih redistributivnih ulaganja, mada postoje i drugi programi putem kojih država ublažava nejednakosti u raspodeli.¹⁰⁵ Cilj vladinih redistributivnih programa je da iskoristi prihode od jednih poreskih obveznika da bi poboljšala ekonomski status drugih. Ovde se, zapravo, primenjuje princip poreske pravičnosti, po kome osoba koja je sposobnija da plaća poreze, ima neku vrstu društvene obaveze da pomogne onima koji su u lošijem položaju i da zbog toga plaća veći iznos poreza, kako bi taj prihod bio preraspodeljen. Mnogi ljudi vide jednakost prihoda i bogatstva kao društveni cilj koji bi vlada trebalo da postigne preko svoje poreske i potrošačke politike. U globalu, činjenica da neki ljudi žive u luksuzu, dok drugi u istom društvu žive u siromaštvu, nepoželjna je iz više razloga. Zbog toga država treba da preduzme određene mere u cilju poboljšanja položaja onih koji su u najlošijoj situaciji.

U cilju primene koncepta jednakosti, neophodno je napraviti razliku između jednakosti u mogućnostima i jednakosti u rezultatima. Moguće je postojanje diskriminacije, ukoliko nekim pojedincima nije obezbeđena jednaka mogućnost ostvarivanja prihoda samo na osnovu karakteristika kao što je pol ili nacionalna pripadnost. Pod takvim okolnostima neophodno je stvoriti takve uslove gde svako ima jednake mogućnosti zarađivanja.

Kada govorimo o preraspodeli prihoda od kategorije sa visokim, ka kategorijama sa niskim приходima, postavlja se pitanje etičke ispravnosti ovakve ideje. Da li je zaista pošteno uzeti deo prihoda jednih da bi se povećao prihod drugih? Kao

¹⁰⁴ Roy G. Blakey, **The Federal Income Tax**, Kluwer, New York, 2006, p.324.

¹⁰⁵ Holcombe, Randak, **Public Sector Economics**, New Jersey, Pearson, Prentice Hall, 2006, p. 370.

podrška ovakvom stavu ističe se i to da su oni koji su primorani da daju veći deo svojih prihoda nepravedno na to prinuđeni od strane vlade. Takođe, nejednakost nastaje tako što jedni rade više i produktivniji su od drugih, zbog čega u krajnjem snose veće poresko opterećenje.

Sistem progresivnog oporezivanja može se posmatrati kao redistributivno oruđe nezavisno od programa redistributivne potrošnje. Ako je poreski sistem napravljen progresivno u pokušaju da se redistribuiraju prihodi, radnici na plaćenijim poslovima dobijaju manju neto zaradu i imaju podsticaj za nezahtevnijim poslovima. S druge strane, manje plaćeni poslovi postaju primamljiviji, zato što takvi poslovi nose veće neto zarade. Rezultat je povećanje neefikasnosti. Redistributivni efekti progresivnog oporezivanja ne mogu se meriti iznosom prenešenog dohotka putem smanjenja poreza siromašnijim i povećanja poreza bogatijim slojevima društva. Na ovaj način dolazi do premeštanja poreza.

b) Programi transfera sa socijalnim namenama

Ponekad se može reći da programi koji redistribuiraju prihod individua sa manjim prihodom, u stvari plaćaju ljudima zato što su siromašni. Sve dok primalac ostaje u siromaštvu, plaćanje se nastavlja, ali ako primalac pobegne iz siromaštva, plaćanje prestaje. Iako primaoci socijalne pomoći mogu biti u mogućnosti da zarade novčani prihod radom, nenovčane benificije, kao što su jeftino stanovanje i lečenje koje obezbeđuje vlada čine socijalnu pomoć primamljivijom u odnosu na loše plaćen posao. Kada se izračunaju troškovi za brigu o deci, za primaoca socijalne pomoći koji su roditelji, troškovi transporta do posla, uniforme i drugi mogući troškovi, očigledno je zašto je teško odreći se prava koje obezbeđuje sistem socijalne pomoći zbog posla na najnižem radnom mestu. Stopa poreza na prihod za ljude koji su na socijalnoj pomoći je viša nego za bilo koga u ekonomiji, ako se uzmu u obzir ne samo porezi koje treba da plate, već i benificije koje gube.¹⁰⁶ Rezultat je da programi socijalne pomoći stvaraju trajnu klasu primalaca socijalne pomoći. U cilju rešavanja ovog problema neophodno je napraviti razliku između teško siromašnih i ljudi koji su marginalno siromašni. Cilj vlade treba da bude davanje pomoći teško siromašnim kategorijama stanovništva i usmeravanje marginalno siromašnih na pravi put izlaska iz kruga siromaštva.

Pošto vlada troši velika sredstva na transfere sa socijalnom namenom, posebni krugovi imaju interesa da lobiraju za redistributivne povlastice, tako da ova oblast poprima razmere industrije socijalne pomoći koju čine ljudi koji upravljaju vladinim programima i ljudi koji imaju koristi od tih programa. Zbog toga se dešava da, pod uticajem političkih podsticaja, neefikasni programi budu favorizovani u odnosu na potencijalno efikasne. Redistribucija nije usmerena prema onima kojima su sredstva zaista potrebna. Rešenje je direktna distribucija prihoda od poreza siromašnima, jer je to jedini način da budemo sigurni da će pomoć doći u prave ruke i da će siromaštvo biti bar donekle iskorenjeno.

Međutim, na osnovu empirijskih istraživanja, utvrđeno je da porezi i pored svoje progresivnosti ne utiču značajno na smanjenje nejednakosti u raspodeli. Poreski sistem, u celini, ipak nije progresivan, pošto postoje brojni regresivni porezi koji poništavaju progresivno dejstvo poreza na dohodak fizičkih lica. Mnogo je značajniji uticaj transfera na smanjenje nejednakosti u raspodeli. S druge strane, treba prihvatiti

¹⁰⁶Isto, str. 373.

činjenicu da je porez na dohodak manje progresivan nego što se veruje. Dok efektivne stope rastu sa dohotkom, nagib stopa je manje strmiji od očekivanog. Takođe, on nije ni toliko pravičan, s obzirom na činjenicu da će grupe, čije su efektivne poreske stope iznad prosečnih, imati manji procenat udela u dohotku posle oporezivanja, nego u dohotku pre oporezivanja, dok će obrnuto biti za one grupe čije su efektivne stope ispod prosečnih.

Na osnovu svih prethodnih analiza, može se zaključiti da važni finansijski pozitivni efekti daleko prevazilaze negativne efekte koje donosi oporezivanje.

2.2. SPECIFIČNOSTI OPOREZIVANJA DOHOTKA FIZIČKIH LICA

2.2.1. Osnovne karakteristike poreza na dohodak fizičkih lica

Porez na dohodak fizičkih lica, kao jedan od najznačajnijih neposrednih poreza, karakteriše se dvema osnovnim osobinama, a to su :

- elastičnost i
- izdašnost.

Elastičnost pri oporezivanju podrazumeva da se porez na dohodak prilagođava u zavisnosti od promene nacionalnog dohotka. Ovaj porez ima sposobnost povećanja ili smanjenja u zavisnosti od potrebe. On se, takođe, prilagođava i fazama konjunktornog ciklusa.

S druge strane, pod izdašnošću poreza na dohodak fizičkih lica podrazumeva se mogućnost da se prihoda prikupljenih od ovog poreza obezbede dovoljna finansijska sredstva za pokriće dela planiranih javnih rashoda.

2.2.1.1. Elastičnost poreza na dohodak fizičkih lica i problem automatske stabilizacije

Porez na dohodak fizičkih lica zadovoljava oba principa (princip izdašnosti i princip elastičnosti) u okviru finansijskih poreskih načela, što pokazuje njegov značaj za poreski sistem svake moderne ekonomije.

Što se tiče elastičnosti poreza na dohodak fizičkih lica, ona se može posmatrati sa dva aspekta. Najpre, pod elastičnošću poreza smatra se stepen prilagodljivosti promenama u visini nacionalnog dohotka.¹⁰⁷ To je tzv. *finansijska elastičnost*. Poreski sistem treba izgraditi tako da ukupan iznos poreskih prihoda raste iz godine u godinu. Međutim, porez na dohodak ne zadovoljava ovaj aspekt elastičnosti, pošto u uslovima

¹⁰⁷ Miller R.L, Benjamin D, North D, **The Economics of Public Issues**, Pearson, Boston, 2005, p. 356.

recesije smanjenje prihoda koji podležu oporezivanju dovodi do smanjenja poreskih prihoda, što nije u skladu sa zahtevom finansijske elastičnosti.

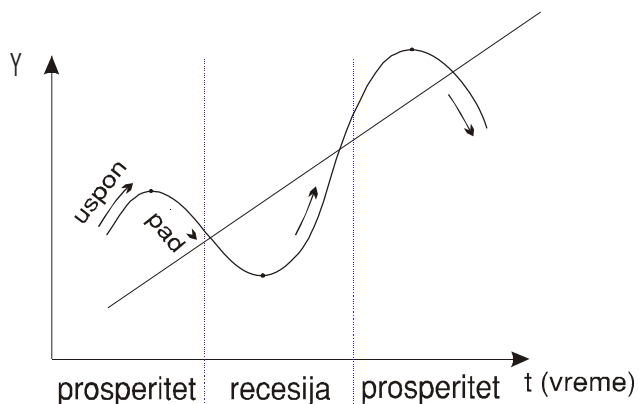
Prilagodljivost poreza zahtevima za sredstvima za finansiranje izdataka države može se postići samo ako se ne pojave značajni vanredni rashodi, dok ako nastupe nepredvidivi događaji i njima izazvani vanredni rashodi, neophodno je pristupiti povećanju postojećih, uvođenju novih, vanrednih poreza, ili javnom zaduživanju države.

Druga komponenta elastičnosti poreza je *fleksibilnost poreza* ili *konjunktorna elastičnost*. Po ovom konceptu, fleksibilni su oni porezi čiji se prihodi elastično (automatski) usklađuju sa cikličnim kretanjima nacionalnog dohotka. Koncept fleksibilnosti poreza na dohodak fizičkih lica podrazumeva odnos između visine poreskih prihoda prikupljenih od ovog poreskog oblika u odnosu na promene ukupnog nacionalnog dohotka. Ugrađena fleksibilnost poreza na dohodak fizičkih lica zavisi od promene ukupnog dohotka i marginalne poreske stope ovog poreza.

Stabilizaciona fiskalna politika podrazumeva uticaj javnih prihoda i rashoda na konjunktorna kretanja privrede. Ovaj pojam nastao je u okvirima savremene finansijske teorije. Najznačajniji autori koji su se bavili stabilizacionom fiskalnom politikom bili su Džon Majnar Kejnz, Aba Lerner i dr. Kejnz je « lansirao » izraz *fiscal policy* podrazumevajući pod njim fiskalnu politiku koja upotrebljava javne rashode i prihode u cilju sprečavanja pada u privrednom ciklusu. Ova teorija je nastala posle Velike svetske ekonomske krize, kada je naglo porasla upotreba poreza kao instrumenta konjunktorne politike. Takođe, ekonomista Aba Lerner je upotrebio termin funkcionalne finansije, čime je želeo da naglasi da javne finansije mogu i treba da budu funkcionalne, odnosno da imaju veoma važnu funkciju u privrednom životu zemlje. On smatra da javne finansije imaju mnoge zadatke, a kao jedan od najvažnijih navodi usklađivanje ukupne tražnje da bi se eliminisala nezaposlenost ili inflacija uz upotrebu državnog trošenja i oporezivanja.

Privreda se ne kreće linijskom putanjom rasta, već stalno prolazi kroz cikluse prosperiteta i depresije. Zadatak stabilizacione fiskalne politike bi bio da ublaži ova ciklična kretanja privrede od faze prosperiteta do faze krize ili recesije. Ovaj zadatak fiskalna politika ostvaruje uticajem na makroekonomske agregate: zaposlenost i cene, tj. delovanjem na agregatnu tražnju. Putem budžetske potrošnje može se direktno uticati na promenu strukture agregatne tražnje, međutim, predmet naše analize neće biti uticaj javnih rashoda na stabilizaciju cikličnih kretanja, već uticaj poreza na dohodak na promene agregatne tražnje koji je indirektan i ostvaruje se regulisanjem veličine raspoloživog dohotka poreskih obveznika.

U fazi prosperiteta, koriste se mere restriktivne poreske politike u cilju ograničavanja tražnje. Tada restriktivna fiskalna politika deluje kao “fiskalna kočnica”, tj. na taj način menja se struktura agregatne tražnje u pravcu smanjenja jedne od komponenti ukupne potrošnje, budžetske potrošnje. U fazi depresije se, nasuprot, primenjuje ekspanzivna fiskalna politika u cilju podsticanja tražnje.



Slika 14: Ciklično kretanje privrede

Instrumenti stabilizacije fiskalne politike su :

- ugrađeni (automatski) stabilizatori,
- diskrecione poreske i budžetske mere,
- formula fleksibilnosti i
- “fiscal leverage”.¹⁰⁸

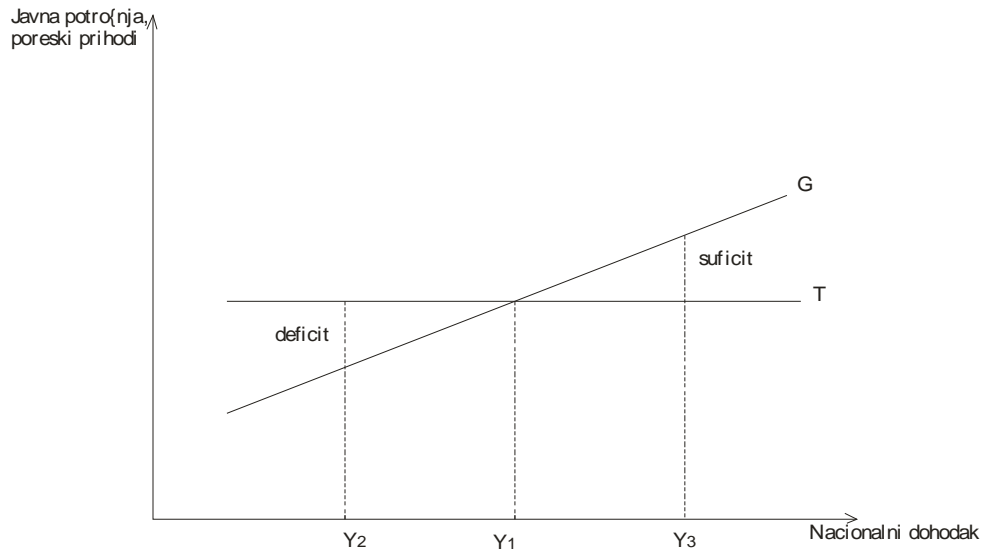
Ugrađeni ili automatski stabilizatori su instrument stabilizacije politike o kome smo već govorili, i on služi za automatsko delovanje u podržavanju ekonomske stabilnosti zemlje. Ugrađeni stabilizatori automatski vrše korekciju ekonomskih tokova. Oni su ugrađeni u sistem, odnosno za njihovu primenu nije potrebna intervencija poreskih vlasti. Najznačajniji ugrađeni stabilizator je progresivno oporezivanje dohotka. Ukoliko, u periodu prosperiteta, dođe do porasta nacionalnog dohotka, automatski će se putem progresivnog zahvatanja povećati i poreski prihodi, čime će se smanjiti povećana agregatna tražnja, a time će se antiinflatorno delovati na privredu. U suprotnom, sa smanjenjem nacionalnog dohotka smanjiće se i poreska zahvatanja, čime se neće već niska agregatna tražnja dalje smanjivati. Ukoliko ne bi postojao automatski stabilizator to bi dovelo do produbljivanja ekonomske krize i do deflacije. Ova ugrađena fleksibilnost služi za amortizovanje kratkoročnih poremećaja, dok na duži rok vrši antiinflacioni ili deflacioni pritisak na privredu.¹⁰⁹ Međutim, u uslovima jačih cikličnih kolebanja ugrađeni stabilizatori imaju ograničnu moć.

Delovanje automatskih stabilizatora se mogu prikazati i grafički. Na slici 15 na apcisi prikazan je nacionalni dohodak (Y_1), a na ordinati kretanje javnih prihoda i rashoda (T, G), onda će u preseku linije budžetske potrošnje (G) i prikupljenih prihoda (T), budžet biti u ravnoteži. Sada ćemo pretpostaviti da privreda kreće ka recesionoj fazi. U tom slučaju doći će do smanjenja nacionalnog dohotka (Y_2), na šta će automatski stabilizatori reagovati kroz smanjenje iznosa prikupljenih prihoda, čime će se automatski pojaviti deficit. Zahvaljujući manjim poreskim zahvatanjima, poreskim obveznicima ostaje veći iznos finansijskih sredstava za potrošnju čime se povećava agregatna tražnja.

¹⁰⁸ Neil Bruce, Public Finance and American Economy, Wesley Addison, Washington, 2001. p. 218

¹⁰⁹ Jovanović Miodrag, Vurović-Todorović Jadranka, **Finansijska teorija i politika**, Ekonomski fakultet, Niš, 2003., str. 55

Povećana potrošnja uslovljava povećanu proizvodnju, čime se privreda pokreće i pomera se iz stanja recesije ka ravnotežnom stanju.



Slika 15: Delovanje automatskih stabilizatora na ciklična kretanja

S druge strane, ako privreda krene ka fazi prosperiteta doći će do povećanja nacionalnog dohotka na nivo Y3. To povećanje će, putem progresivnog oporezivanja dohotka, uticati na povećanje poreskih zahvatanja čime će se smanjiti potrošačka moć poreskih obveznika, što će u krajnjem dovesti do smanjenja agregatne tražnje i do pojave budžetskog deficita. Smanjenje agregatne tražnje će stabilizaciono delovati na privredu, u fazi prosperiteta, tj. sprećiće, eventualna inflatorna kretanja. Automatski stabilizatori, na taj način smanjuju oštrinu cikličnih kolebanja, ali ih ne eliminišu u potpunosti.

Najznačajniji automatski stabilizatori su : progresivni porez na dohodak fizičkih lica, porez na dobit preduzeća, doprinosi za socijalno osiguranje. Međutim, može se neskromno reći da je progresivni porez na dohodak fizičkih lica najznačajniji automatski stabilizator zbog osobina koje poseduje. Automatsko stabilizaciono delovanje poreza na dohodak fizičkih lica ogleda se u automatskom smanjivanju ili povećanju prikupljenih prihoda, u zavisnosti od kretanja privrednog ciklusa.

Međutim, problem automatskog delovanja poreza na dohodak fizičkih lica se usložnjava ukoliko fazu krize prate i inflatorna kretanja. U tom slučaju, inflatorna kretanja dovode do toga da poreski obveznici prelaze u više tranše u skali poreske progresije, bez obzira na negativna kretanja u realnom dohotku, što vodi povećanju poreskih zahvatanja čime se produbljuje recesiono stanje u privredi. Može se zaključiti da u uslovima inflatorne recesije porez na dohodak ima negativne efekte na agregatnu tražnju.

U finansijskoj literaturi posebna pažnja se posvećuje i automatskom delovanju proporcionalnog poreza na dohodak fizičkih lica.¹¹⁰ Proporcionalna stopa poreza na

¹¹⁰ Edwin Robert, Anderson Seligman, The income Tax Study of the History, Theory and Practice of Income, 2004., p. 561.

dohodak ima značajan stepen ugrađene elastičnost, ali mnogo manji nego u slučaju progresivnih poreskih stopa.

Automatski stabilizatori su samo prva odbrambena linija protiv ekonomske nestabilnosti privrede.¹¹¹ Fiskalna politika se ne može, u potpunosti suprotstaviti cikličnim kretanjima pomoću automatskih stabilizatora, već je neophodno njihovo zajedničko delovanje sa diskrecionim merama.

Diskrecione poreske i budžetske mere odnose se na diskreciono pravo poreskih vlasti da donose određene odluke i primenjuju određene instrumente fiskalne politike u cilju stabilizacije cikličnog kretanja privrede. Poreska vlast, u stvari, manipuliše poreskim osnovicama i poreskim stopama i na taj način smanjenjem ili povećanjem poreskih prihoda utiče na promenu agregatne tražnje. Takođe, kao mere se mogu javiti i nove poreske olakšice, ili uvođenje novih odbitaka od osnovice itd. Pošto su, uglavnom svi prihodi osetljivi na ciklična kretanja, tako i prihodi od poreza odražavaju promene u kretanju nacionalnog dohotka. Primena diskrecionih poreskih i budžetskih mera ima svoje nedostatke i oni se ogledaju, pre svega u vremenskom zaostajanju u reagovanju instrumenta fiskalne politike na nacionalnu privredu.

Kombinacija prethodna dva instrumenta, automatskih stabilizatora i diskrecionih mera predstavlja *formulu fleksibilnosti*, kao još jedan instrument stabilizacije fiskalne politike. U određenoj fazi cikličnog kretanja privrede neophodna je koordinacija automatskog delovanja i diskrecionih mera. Npr. ako u fazi krize dođe do rasta cena tj. do inflacije, onda je pored automatskog delovanja ugrađenih stabilizatora neophodna i intervencija poreskih vlasti kako se ne bi agregatna tražnja previše povećala.

Na kraju, efekti instrumenata fiskalne politike mogu se sagledati i pomoću tzv. *fiscal leverage*. Ovaj instrument predstavlja neto efekat fiskalne politike na nacionalni dohodak i agregatnu tražnju. Fiscal leverage se može izraziti formulom:

$$\Delta IFL = 1/(1-c) (\Delta G + a\Delta R - j\Delta T),$$

gde je IFL- neto efekat fiskalne politike, c- marginalna sklonost potrošnji, G- javni rashodi za dobra i usluge, R- transferi, a- marginalna sklonost potrošnji korisnika transfera, T- fiskaliteti i j- marginalna sklonost potrošnji poreskih obveznika.

Međutim, zbog složenosti u primeni ove formule, jer je veoma teško utvrditi sklonosti potrošnji pojedinih korisnika, koristi se druga formula za izračunavanje neto efekta fiskalne politike i to:

$$NE_{FP} = (R_i - P_i) / (R_i - 1) \times 100,$$

gde su R javni rashodi, a P javni prihodi države. Na ovaj način se lakše izračunava neto efekat fiskalne politike. Ovaj instrument stabilizacije fiskalne politike treba da nam pokaže da li je fiskalna politika delovala u pravcu fluktuacija agregatne tražnje.

Za razliku od nefleksibilnih poreza koji podležu samo diskrecionim merama, fleksibilni porezi podležu i automatskim stabilizatorima i diskrecionim merama. Kada privreda zapadne u recesiju, automatsko smanjivanje poreskog prihoda može se pokazati kao veoma poželjno, pošto će smanjenje poreskog tereta omogućiti poreskim

¹¹¹ Richard Musgrave, Teorija javnih finansija, Nau~na knjiga, Beograd, 1973, str. 415

obveznicima da povećaju svoju privrednu aktivnost. Progresivno oporezivanje dohotka pokazuje visok stepen konjunktorne elastičnosti. Međutim, konjunktorna elastičnost poreza na dohodak fizičkih lica dolazi posebno do izražaja kada je u pitanju klasičan primer konjunktura, dok u uslovima stagflacije ima ograničenu moć. U fazi recesije, kada u privredi postoje inflatorna kretanja, smanjenje poreskih stopa će izazvati povećanje kupovne snage poreskih obveznika, što će pogodovati rastu cena i pojačavanju inflatornih tendencija. U ovakvim okolnostima automatski stabilizatori ne utiču adekvatno na stabilizaciju stanja u privredi, tj. imaju ograničenu moć, pa je neophodno dejstvo diskrecionih mera.

U slučaju primene diskrecionih mera, poreske vlasti se susreću sa problemom vremenskog zaostajanja (time lag). Vremensko zaostajanje se može posmatrati kroz nekoliko faza. Prva faza predstavlja *kašnjenje u prepoznavanju* i predstavlja vremenski jaz koji protekne od momenta kada je trebalo preduzeti akciju i momenta donošenja odluke za preduzimanje određene akcije. Često, fiskalna vlast ne proceni u pravom trenutku da je neophodno preduzeti određenu akciju, zbog nedostatka informacija i indikatora o ekonomskom stanju privrede, pa preduzima tu akciju sa određenim zakašnjenjem.

Druga faza u procesu kašnjenja je *kašnjenje u odlučivanju*. To je period između momenta kada je odluka donešena i momenta kada je akcija preduzeta. Ovo kašnjenje nastaje kao uzrok komplikovane procedure donošenja nekih odluka. Važnije diskrecione odluke se, uglavnom, donose u vidu zakona, što podrazumeva izradu nacrtu, zatim predloga zakona, izjašnjavanje o predlogu, izglasavanje zakona i njegovo stupanje na snagu. Sve ovo zahteva vreme i odražava se na povećanje vremenskog jaza u sprovođenju neke odluke.

Na kraju, *kašnjenje u reagovanju* predstavlja period od momenta primene određene mere do momenta reagovanja ključnih makroekonomskih varijabli. Međutim, zbog problema vremenskog zaostajanja, postoji mogućnost da se donese odluka u određenom trenutku, i da se do momenta njene primene promene okolnosti u privredi, pa da sprovođenje konkretne odluke izazove suprotne efekte.

Može se zaključiti da primena automatskih stabilizatora ima nesumljive prednosti u odnosu na primenu diskrecionih mera, u uslovima konjunktornih kretanja kada nije prisutna stagflacija u privredi, zbog problema vremenskog zaostajanja. Najbolji efekti postižu se kombinovanom primenom automatskih stabilizatora i diskrecionih mera, ako za takvu kombinaciju postoje uslovi, a u slučaju poreza na dohodak kombinacija ovih mera predstavlja optimalno rešenje.

2.2.1.2. Izdašnost poreza na dohodak fizičkih lica

Svi ciljevi oporezivanja mogu se podeliti u dve velike grupe:

- fiskalni i
- vanfiskalni.

Fiskalni cilj je osnovni cilj oporezivanja. Nakon osnivanja prvih država, one su se suočile sa problemom finansiranja osnovnih državnih funkcija, kao što su održavanje unutrašnjeg reda i mira i spoljne bezbednosti zemlje. Za obavljanje ovih funkcija njima su bila potrebna određena sredstva i to je osnovni razlog prikupljanja fiskalnih prihoda. I

danas, savremene države u osnovi imaju isti problem prikupljanja fiskalnih prihoda. Zbog toga, poreska vlast prilikom koncipiranja poreskog sistema mora neophodno da vodi računa o izdašnosti poreskih oblika koji čine taj poreski sistem. Uvođenjem izdašnih poreskih oblika država sebi omogućuje nesmetano finansiranje osnovnih funkcija koje su u njenoj nadležnosti.

Osim fiskalnih, oporezivanje ima i brojne vanfiskalne ciljeve. U grupu vanfiskalnih ciljeva spadaju ekonomski, socijalni, demografski, politički i drugi ciljevi koje savremena država sebi postavlja. Za finansiranje ovih ciljeva njoj su potrebna ogromna sredstva, koja treba da prikupi putem fiskalnih prihoda. Uvođenjem izdašnih poreskih oblika država može da obezbedi nedostajuća sredstva. Jedan od takvih oblika je, svakako, porez na dohodak fizičkih lica.

Princip izdašnosti podrazumeva da se putem fiskalnih prihoda obezbede dovoljna finansijska sredstva za pokriće planiranih javnih rashoda. U užem smislu posmatrano, potrebno je obezbediti sredstva za pokriće javnih rashoda iskazanih u budžetu, dok je, u širem smislu, potrebno obezbediti sredstva za pokriće i vanbudžetskih potreba. Profesor Milan Todorović smatra da je dovoljnost primereniji izraz užem značenju ovog načela, dok je izdašnost adekvatniji izraz njegovom širem shvatanju.¹¹²

Neki autori smatraju da samo dovoljno izdašni porezi zaslužuju svoje mesto u poreskom sistemu, dok drugi smatraju da se princip izdašnosti odnosi na poreski sistem kao celinu. Ovo drugo shvatanje je prihvatljivije pošto se ne može očekivati da svi porezi budu dovoljno izdašni. Pojedini poreski oblici su izdašniji od drugih, ali ako bi samo oni činili poreski sistem, onda bi bila narušena neka druga načela oporezivanja, kao što su ravnomernost, opštost, umerenost idr. U poreskim sistemima savremenih država javlja se i po dvadeset ili više poreza, ali samo porez na dohodak fizičkih lica, opšti porez na promet, akcize, doprinosi za socijalno osiguranje i, donekle porez na dobit korporacija zadovoljavaju kriterijum izdašnosti.¹¹³

Porez na dohodak fizičkih lica je u poreske sisteme mnogih država uveden kao privremeni porez koji je trebao, zbog svoje izdašnosti, da posluži za obezbeđenje dodatnih sredstava za pokriće određenih vanrednih rashoda države. Tako npr. u poreski sistem SAD-a, porez na dohodak je uveden 1861. godine za finansiranje građanskog rata. Za vreme Prvog Svetskog rata, porez na dohodak je za potrebe ratnog budžeta SAD-a obezbedio samo 1/5 prihoda. Međutim, u periodu '30-ih XXveka, njegov relativni doprinos raste sa povećanjem poreskih stopa, tako da je u susret II Svetskom ratu, porez na dohodak fizičkih lica postao masovni porez i vodeći poreski izvor federalne vlade. Za vreme II Svetskog rata, porez na dohodak fizičkih lica obezbedio je 1/3 ukupnih prihoda SAD-a.¹¹⁴ Nakon rata pa sve do prve polovine '60-ih godina došlo je do snažnog porasta poreskih stopa poreza na dohodak fizičkih lica, tako da je u ovom periodu izdašnost kao jedna od njegovih najznačajnijih karakteristika došla do punog izražaja. Njime je federalna vlada, u ovom periodu mogla da prikupi i do 46% prihoda, što predstavlja zapanjujući podatak.¹¹⁵ Osim rasta poreskih stopa u periodu nakon II Svetskog rata,

¹¹² Milan Todorović, Nauka o finansijama, Geca Kon, Beograd, 1930, str 219.

¹¹³ Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, 1997, str. 273

¹¹⁴ Richard Goode, The Individual Income Tax, The Brookings Institution, Washington, 1965, str. 2

¹¹⁵ Edwin Robert, Anderson Seligman, The income Tax Study of the History, Theory and Practice of Income, 2004., p. 531.

povećana je i pokrivenost populacije ovim poreskim oblikom. Tako, npr. 1913. godine porezom na dohodak fizičkih lica bilo je pokriveno manje od 1,5% populacije SAD-a. Pet godina kasnije, 1918. godine, taj procenat je porastao na 7,7%, da bi se 1926. smanjio na 4,2%. Godine 1939. procenat stanovništva koji je plaćao porez na dohodak bio je 5%. Nakon ovog perioda niske pokrivenosti stanovništva koje je plaćalo porez na dohodak, nailazi period porasta, tako da je godine 1945. taj procenat porastao na 74,2% stanovništva, da bi u narednim godinama zabeležio neznatni pad. Sve je ovo uticalo na promenu u stepenu izdašnosti poreza na dohodak, ali se ipak može zaključiti da je on izuzetno izdašan poreski oblik koji obezbeđuje velik procenat prihoda državnoj kasi.

Tabela 6 : Učešće direktnih poreza u GDP-u (u %) u zoni Evropske unije

Godina	Direktni		
	Fizička lica	Preduzeća	Ukupno
1998.	9,1	2,8	12,2
1999.	9,3	2,9	12,5
2000.	9,4	3,0	12,7
2001.	9,2	2,8	12,3
2002.	9,1	2,5	11,8
2003.	8,9	2,3	11,5
2004.	8,6	2,5	11,4
2005.	8,6	2,7	11,6
2006.	8,8	3,1	12,2

Izvor: www.ECB.INT

U tabeli 6 je u procentima prikazano učešće direktnih poreza u GDP-u za period od 1998. do 2006. godine u državama EU. Učešće poreza na dohodak fizičkih lica je daleko značajnije od učešća poreza na dobit preduzeća. Međutim, zapaža se neznatan pad ovih prihoda u posmatranom periodu. Zapravo, od 1998. do 2000. godine uočava se rast za 0,3 procentna poena, a onda, u narednim godinama postepeni pad u javnim prihodima prikupljenim od ove vrste poreza.

Izdašnost poreskog sistema ne zavisi od broja poreza, već od toga da li su u tom poreskom sistemu zastupljeni porezi koji su u stanju da obezbede dovoljna finansijska sredstva za ostvarivanje ciljeva koja savremena država pred sobom postavlja. Porez na dohodak fizičkih lica je, svakako, jedan od njih.

2.2.2. *Sistemi poreza na dohodak fizičkih lica*

Dohodak fizičkog lica može se oporezivati na tri načina, tj. u teoriji i praksi su se iskristalisala tri sistema poreza na dohodak fizičkih lica:

1. analitičko (cedularno) oporezivanje dohotka,
2. sintetičko (globalno) oporezivanje i
3. mešoviti sistem oporezivanja dohotka.

Analitičko (cedularno) oporezivanje podrazumeva takav sistem oporezivanja dohotka kod koga se svaki prihod koji ostvari fizičko lice posebno oporezuje, primenom odgovarajućeg poreza, po pravilu proporcionalnim stopama.

Sintetičko (globalno) oporezivanje je takav sistem oporezivanja dohotka u kome se dohodak posmatra kao celina svih prihoda koje ostvaruje obveznik, bez obzira po kom osnovu su stečeni, pri čemu se oni oporezuju jednim sveobuhvatnim porezom uz, po pravilu, progresivnu stopu poreza.

Na kraju, mešoviti sistem oporezivanja je takav sistem oporezivanja dohotka koji predstavlja kombinaciju prethodna dva sistema.

2.2.2.1. *Analitičko (cedularno) oporezivanje*

Sistem cedularnog oporezivanja je takav sistem oporezivanja dohotka kod koga se svaki prihod poreskog obveznika oporezuje posebnim porezom, čija je stopa proporcionalna. Prilikom oporezivanja pojedinih vrsta prihoda ne vodi se računa o tome po kom osnovu je taj prihod stečen, niti se vodi računa o ličnim i porodičnim okolnostima poreskog obveznika, već se posmatra samo nivo ostvarenog prihoda. Zato, za ovaj porez kažemo da je objektni, tj. to je porez koji ne vodi računa o ličnim i porodičnim prilikama fizičkog lica koje se oporezuje, pa je to njegov osnovni nedostatak.¹¹⁶ Takođe, kod ovog poreza nije poznata ukupna ekonomska snaga poreskog obveznika, pošto pogađa samo pojedinačne vrste obveznikovih prihoda, a ne celokupan dohodak. Na taj način teško je sagledati ukupno poresko opterećenje poreskog obveznika.

Ovaj sistem oporezivanja dobio je naziv od francuske reči *la cedula*, koja označava pojedine vrste prihoda, kao što su kamata, dividenda, zakupnina. Cedularno oporezivanje dohotka dobilo je na popularnosti u Francuskoj, nakon francuske revolucije u cilju da se istakne "bezličnost" u oporezivanju, pošto je u prethodnom periodu bilo diskriminacije u oporezivanju na teret siromašnih slojeva stanovništva.

Cedularno oporezivanje dohotka, s obzirom na svoje nedostatke, je zastupljeno u manjem broju savremenih država, sa tendencijom prelaska na sintetičko oporezivanje dohotka fizičkih lica. Postupak utvrđivanja poreske obaveze, kod cedularnog oporezivanja, je relativno jednostavan, pošto se u obzir uzimaju samo činjenice koje se odnose na objekt oporezivanja, a ne i one koje se tiču ličnih i porodičnih karakteristika obveznika, što veoma olakšava i uprošćava proces oporezivanja. U administrativnom pogledu nije previše zahtevan, što je još jedna njegova prednost. Može se slobodno zaključiti da cedularni porezi ne predstavljaju porez na dohodak, već veći broj poreza na pojedine vrste prihoda.

2.2.2.2. *Sintetičko (globalno) oporezivanje*

Drugi sistem oporezivanja dohotka je sintetičko ili globalno oporezivanje koje podrazumeva da se svi prihodi, koje obveznik ostvari u jednom periodu oporezuju sveobuhvatnim porezom, čija je stopa progresivna. Za razliku od cedularnog

¹¹⁶ Roy G. Blakey, **The Federal Income Tax**, Kluwer, New York, 2006, p. 320

oporezivanja kod koga se ne vodi računa o ličnim i porodičnim okolnostima poreskog obveznika, globalni porezi su subjektivni, tj. pri određivanju poreske osnovice i pri primeni poreske stope iz skale poreske progresije, vodi se računa o ukupnoj ekonomskoj snazi poreskog obveznika i o njegovim ličnim i porodičnim okolnostima. Sa stanovišta principa pravičnosti u oporezivanju, ovaj sistem obračuna poreza je mnogo pravičniji od cedularnog oporezivanja dohotka, jer je poreska obaveza mnogo preciznije određena. Takođe, još jedna karakteristika u prilog globalnog oporezivanja dohotka je njegov sintetički karakter, tj. njime se obuhvata celokupna ekonomska snaga poreskog obveznika, odnosno ukupna primanja poreskog obveznika, bez obzira na prirodu primanja i izvore iz kojih potiče.¹¹⁷

Globalni porez na dohodak uveden je, prvi put, u Velikoj Britaniji 1798.godine, kao vanredni porez namenjen finansiranju rata sa Francuskom. Nakon toga je ukinut, a zatim je od 1842. godine postao jedan od najznačajnijih poreza u poreskom sistemu Velike Britanije. U Pruskoj 1891. godine, uvodi se posebna varijanta globalnog poreza na dohodak, koja je predstavljala osnov američkog poreza na dohodak. Tokom XX veka većina zemalja u svetu opredelila se za globalno oporezivanje dohotka fizičkih lica. Ovaj sistem poreza na dohodak je prolazio kroz periode usložnjavanja i uprošćavanja, tj. na njemu su vršene razne izmene u cilju dolaženja do optimalnog rešenja u vezi osnovice oporezovanja, obveznika poreza, pa čak i u vezi vrsta poreskih stopa. Osim zemalja OECD-a kod kojih je zastupljeno sintetičko oporezivanje dohotka, sve je veći broj zemalja u tranziciji koje uvode ili nastoje da uvedu ovaj sistem oporezivanja dohotka. Ova konstatacija važi i za našu zemlju.

S obzirom na složenost preciznog odmeravanja poreske obaveze, neophodno je da poreska administracija bude dobro obučena i opremljena za obradu ogromnog broja poreskih prijava. Zbog toga se, u cilju ubrzanja tog procesa, u većini savremenih poreskih sistema nastoji da se što više prihoda naplati "na izvoru", primenom tehnike poreza po odbitku, tj. prilikom isplate prihoda, poslodavac je u obavezi da odbije odgovarajući iznos poreza. Najpoznatija tehnika, koja se koristi u velikom broju zemalja je PAYE (pay-as-you-earn) tehnika¹¹⁸, koja se odnosi na lična primanja, tj. na zarade i dodatna primanja u novcu ili naturi.¹¹⁹ Izraz PAYE odnosi se samo na porez po odbitku na lična primanja. Ova tehnika naplate poreza nameće poslodavcu obavezu, da prilikom svake isplate ličnih primanja, obračuna i za račun fiskusa, naplati odgovarajući iznos poreza. Bez obzira što se koristi i za potrebe cedularnog oporezivanja, gde predstavlja konačan način naplate poreza, PAYE tehnika je našla veću primenu u globalnom oporezivanju, pošto je cilj njenog uvođenja pojednostavljivanje naplate upravo kod ovog sistema oporezivanja.¹²⁰

Putem ove tehnike moguće je obaviti konačnu naplatu poreza, ali su češći slučajevi kada se vrši samo privremena naplata poreza na dohodak. Poreski obveznici, u pojedinim zemljama, bez obzira na korišćenje PAYE tehnike, su dužni da ipak podnesu poresku prijavu na kraju poreske godine, pri čemu se akontaciono naplaćen porez može smatrati poreskim kreditom u odnosu na konačni iznos poreza. Podnošenje poreske

¹¹⁷ Miller R.L, Benjamin D, North D, **The Economics of Public Issues**, Pearson, Boston, 2005, p.349.

¹¹⁸ Roy G. Blakey, **The Federal Income Tax**, Kluwer, New York, 2006, p. 324.

¹¹⁹ To se odnosi na dodatke za topli obrok, za prevoz na posao i sa posla.

¹²⁰ Koenraad van der Heeden, **The Pay-As-You-Earn Tax on Wages-Option for Developing Countries and Countries in Transition**, IMF, Working Paper, WP/94/105, str.6.

prijave omogućava da se poreska obaveza sasvim precizno utvrdi, pa je moguće da porez bude preplaćen ili ga treba doplatiti. S druge strane, postoji nemali broj zemalja u kojima je porez naplaćen PAYE tehnikom istovremeno, konačno plaćen porez. U slučaju da, pored ličnih primanja obveznici ostvaruju prihode i iz drugih izvora (kamate, dividende, zakupnine) i ako ti prihodi prelaze propisani nivo, poreski obveznici su dužni da podnesu godišnju poresku prijavu.

U vezi sa načinom usklađivanja periodičnih naplata poreza sa godišnjom poreskom obavezom mogu se izdvojiti :

- a) prosta PAYE tehnika,
- b) kumulativna PAYE tehnika i
- c) PAYE tehnika sa usklađivanjem na kraju godine.¹²¹

a) Prosta PAYE tehnika je takav način obračuna poreza na dohodak kod koga postoji propisana godišnja poreska tarifa. Na osnovu godišnje tarife poreska administracija objavljuje mesečnu tarifu, ako pretpostavimo da se zarade isplaćuju jednom mesečno. Prema mesečnoj tarifi poslodavac odbija porez zaposlenom pre isplate ličnog dohotka. Ako pretpostavimo ga godišnja tarifa za obračun poreza na dohodak po odbitku izgleda ovako :

Primer 3: Godišnja tarifa poreza na dohodak

Nivo dohotka	Iznos poreza (poreska stopa)
do 12000	25%
od 12000 do 24000	3000+30% na iznos preko 12000
preko 24000	6600+40% na iznos preko 24000

onda će mesečna tarifa izgledati ovako :

Nivo dohotka	Iznos poreza
do 1000	25%
od 1000 do 2000	250+ 30% na iznos preko 1000
preko 2000	550+ 40% na iznos preko 2000

Na osnovu ove tarife na mesečnom nivou, poslodavac odbija porez i isplaćuje zaposlenom iznos zarađenog dohotka. Ako pretpostavimo da je zaposleni zaradio 1200 dinara, iznos poreza koji treba odbiti izračunat po poreskoj tarifi je 310 dinara ($1000 \times 25\% + 200 \times 30\%$). Za isplatu, nakon odbitka poreza ostaje 890 dinara ($1200 - 310$).

Ako bismo pretpostavili da zaposleni ima pravo na standardni odbitak na ime izdržavanog deteta u iznosu od 100 dinara mesečno onda bi iznos dohotka za oporezivanje iznosio $1200 - 100 = 1100$ dinara. Kada se obračuna porez prostom PAYE tehnikom to iznosi 280 dinara. Na godišnjem nivou ukupan iznos poreza je 3360, što je isto koliko bi se dobilo kada bi na godišnju osnovicu od 13200 ($14400 - 1200$) primenili godišnju poresku tarifu.

¹²¹ Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, 1997, str. 506.

Takođe poreski obveznik ima pravo da odbije i nestandardni odbitak, ali se iznos ovog odbitka ne može unapred znati, jer je različit za svakog obveznika. Tako samo neki nestandardni odbici mogu biti unapred uračunati, kao što su kamate, doprinosi za socijalno osiguranje, premije životnog osiguranja... Međutim, bez obzira na poteškoće u obračunavanju poreski obveznik ima pravo na nestandardni odbitak, čime se poboljšava njegova likvidnost.

Prosta PAYE tehnika daje dobre rezultate ukoliko su zarade stabilne tokom godine i ako se ne menjaju. Evo šta se dešava ako uvedemo pretpostavku da je zaposleni dobio povišicu za drugu polovinu godine. Ako je npr. zaposleni prvih šest meseci imao platu od 1200 dinara, a drugih šest meseci po 2300 dinara onda su njegova ukupna primanja 18800 dinara. Ako bismo na ovaj iznos obračunali porez po godišnjoj poreskoj tarifi iznos poreza bi bio 5040 dinara (3000+ 2040). Obračunat po mesecima iznos ukupno plaćenog poreza bi iznosio 5460 dinara (za prvih šest meseci iznos plaćenog poreza je $6 \times 280 = 1680$, a za drugih šest iznosi $6 \times 630 = 3780$), što pokazuje da je poreski obveznik platio više poreza nego što bi trebalo da plati obračunato po godišnjoj tarifi. Ova razlika predstavlja cenu jednostavnosti poreskog sistema.

Takođe problem sa javlja ukoliko poslodavac isplaćuje neka dodatna primanja, kao što je trinaesta plata ili neko drugo neperiodično primanje. Porez plaćen na ova primanja bio bi mnogo veći kada se ona saberu sa redovnim primanjima, nego da su raspoređena tokom godine. Problem je moguće rešiti na taj način da se na ova primanja primeni proporcionalna stopa poreza.

b) Kumulativna PAYE tehnika je metoda koja podrazumeva da se prilikom svake isplate vrši usklađivanje poreza naplaćenog po odbitku do tog momenta. Ova tehnika podrazumeva kumuliranje poreske obaveze, tako da prikupljeni iznos poreza odgovara stvarnoj obavezi po osnovu godišnjeg poreza na dohodak. Ako bismo primenili kumulativnu PAYE tehniku, na osnovu podataka iz prethodnog primera i ako pretpostavimo da poslodavac isplaćuje radnike kvartalno, odnosno samo četiri puta godišnje, onda bi kvartalni odbitak iznosio 300 ($3 \times 100 = 300$), dok bi kvartalna kumulativna tarifa izgledala ovako :

Primer 4 : Kvartalna kumulativna tarifa poreza na dohodak
I isplata :

Do 3000	25%	kvartalni odbitak 300
Od 3000 do 6000	750 + 30% na iznos preko 3000	
Preko 6000	1650 + 40% na iznos preko 6000	

II isplata:

Do 6000	25%	kvartalni odbitak 300
Od 6000-10200	1500 + 30% na iznos preko 6000	
Preko 10200	2760 + 40% na iznos preko 10200	

III isplata:

Do 9000	25%	kvartalni odbitak 300
Od 9000-15000	2250 + 30% na iznos preko 9000	

Preko 15000	4050 + 40% na iznos preko 15000	
-------------	---------------------------------	--

IV isplata :

Do 12000	25%	kvartalni odbitak 300
Od 12000 do 24000	3000 + 30 % na iznos preko 12000	
Preko 24000	6600 + 40% na iznos preko 24000	

Na osnovu poreske tarife dinamika ličnih primanja zaposlenog izgledaće ovako:

Primer 5: Dinamika ličnih primanja

Isplate	Bruto lična primanja	Kumulativna zarada	Kumulativni odbitak	Kumulativna osnovica	Kumulativna poreska obaveza	Iznos poreza pri isplati
I	2500	2500	300	2200	550	550
II	6000	8500	600	7900	2070	1520
III	10000	9500	900	8600	2280	210
IV	5000	14500	1200	12500	3150	878

Kumulativna osnovica se dobija kadase od kumulativno isplaćene zarade oduzme kumulativni iznos odbitka, dok se kumulativna poreska obaveza izračunava kada se poreskom stopom iz poreske tarife pomnoži osnovica za oporezivanje. Ukupan iznos plaćenog poreza se podudara sa iznosom poreza koji poreski obveznik duguje, tako da poresku prijavu ne treba ni podnositi. Godišnju poresku prijavu podnose samo one grupe lica koje ostvaruju prihode koji ne podležu oporezivanju po odbitku ili lica koja imaju dopunske odbitke prilikom utvrđivanja poreske osnovice, kao što su razne vrste nestandardnih odbitaka.

c) *PAYE tehnika sa godišnjim usklađivanjem* je metoda koja se zasniva na prostoj PAYE tehnici, pri čemu se kog poslednje isplate naplata poreza po odbitku realizuje na kumulativnoj osnovi. Tako bi po ovoj metodi prilikom svake isplate ličnih primanja poslodavac koristio prostu PAYE tehniku, osim kod poslednje isplate kod koje bi vršio određena godišnja isklađivanja u skladu sa stvarni m iznosom poreza koji poreski obveznik duguje državi.

2.2.2.3. *Mešovit sistem oporezivanja dohotka*

Mešovit sistem oporezivanja dohotka predstavlja kombinaciju prethodna dva sistema, pošto on u osnovi ima cedularno oporezivanje dohotka, sa obavezom plaćanja godišnjeg poreza na ukupan dohodak ako on prelazi zakonom propisani iznos. Cedularno oporezivanje se vrši primenom proporcionalnih stopa, dok se godišnji porez na ukupan dohodak plaća po progresivnoj stopi. Ovaj sistem oporezivanja dohotka naziva se još i romanskim tipom oporezivanja¹²², pošto je prvi put primenjivan u romanskim zemljama i

¹²² Roy G. Blakey, *The Federal Income Tax*, Kluwer, New York, 2006, p.344.

to u Francuskoj, Belgiji, Italiji, Španiji i Portugaliji. U Srbiji je, takođe od 2001. godine, ponovo u primeni jedna varijanta mešovito sistema oporezivanja dohotka fizičkih lica, po kojoj poreski obveznici plaćaju porez na pojedine vrste prihoda, dok godišnji porez na dohodak plaćaju samo one kategorije poreskih obveznika čiji ukupan dohodak prelazi zakonom propisan iznos.¹²³ Oni su dužni da podnesu poresku prijavu ukoliko ispunjavaju ovaj uslov. Međutim, uglavnom je mali broj takvih poreskih obveznika, pa su i prihodi prikupljeni, na taj način mali, tj. nemaju značajne fiskalne efekte. U Portugaliji, je npr. ovaj sistem oporezivanja dohotka bio nešto drugačije zamišljen, odnosno poresku prijavu za godišnji porez na dohodak bili su dužni da podnesu skoro svi poreski obveznici. Međutim, 1989. godine u Portugaliji se sa sistema mešovito oporezivanja dohotka prešlo na globalni ili sintetički način oporezivanja.

2.2.2.4. Faktori koji utiču na izbor adekvatnog sistema oporezivanja

Brojni su faktori koji utiču na izbor adekvatnog sistema oporezivanja dohotka. Da li će država izabrati sistem cedularnog ili sistem globalnog oporezivanja dohotka zavisi od trenutnog stanja u javnim finansijama jedne države. Međutim, koji god sistem oporezivanja dohotka izabrala, očigledne su *prednosti* sintetičkog oporezivanja nad analitičkim oporezivanjem.

Pre svega, princip pravičnosti kod oporezivanja dohotka fizičkih lica narušen je i nemoguće ga je ostvariti putem cedularnog ili analitičkog sistema oporezivanja. Tek sa primenom sintetičkog oporezivanja dohotka pravično se oporezuje ukupnost ekonomske snage poreskog obveznika, odnosno zbir njegovih neto prihoda korigovan određenim olakšicama i oslobođenjima, ako je to potrebno. Ove korekcije predstavljaju određene standardne i nestandardne odbitke predviđene zakonom. Porez koji je sintetički i subjektivan, kakav je globalni porez na dohodak, predstavlja najznačajniji poreski instrument kojim se postiže ravnomernost u oporezivanju.¹²⁴ Ovom problematikom ćemo se pozabaviti opširnije u sledećem delu rada.

Takođe, još jedan argument na strani sintetičkog oporezivanja je, već obrađen problem automatske stabilizacije. Primena cedularnih poreza ne obezbeđuje ostvarenje principa elastičnosti, pošto se kod sistema cedularnog oporezivanja vrši oporezivanje pojedinih vrsta prihoda po proporcionalnim stopama što ne doprinosi stabilizaciji u nestabilnim ekonomskim uslovima. Sistem sintetičkog oporezivanja dohotka, uz primenu progresivnih poreskih stopa je mnogo efikasniji u ostvarivanju dezinfatornih učinaka. Pod dejstvom progresivnih poreza povećanje dohotka izaziva povećana fiskalna zahvatanja, čime se smanjuje višak agregatne tražnje i ostvaruje se automatska stabilizacija privrede. Poreska vlast, u ovakvim slučajevima ne treba da reaguje, jer su progresivna zahvatanja već ugrađena u sistem. U tom pogledu sintetičko oporezivanje dohotka je u prednosti nad cedularnim ili analitičkim oporezivanjem.

Princip ekonomske efikasnosti nalaže vođenje što neutralnije poreske politike, tako da, diferencijalni tretman pojedinih prihoda koji se smatrao prednošću cedularnog

¹²³ Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS, br. 24/01

¹²⁴ Edwin Robert, Anderson Seligman, The income Tax Study of the History, Theory and Practice of Income, 2004., p. 183.

oporezivanja, sada predstavlja njegov nedostatak. Lica koja ostvaruju prihode po osnovu radnog odnosa imaju različite vidove socijalnog osiguranja, tako da nije neophodan poseban tretman takvih prihoda.

Na kraju, sintetičko oporezivanje dohotka je sistem koji obezbeđuje mnogo veće poreske prihode od cedularnog oporezivanja. Globalni porez na dohodak je izdašniji od cedularnog poreza, pošto se kod cedularnog vrši oporezivanje samo pojedinih vrsta prihoda, dok se kod globalnog oporezuje zbir neto prihoda koje poreski obveznik ostvaruje. Kod cedularnog principa oporezuje se samo prihod ostvaren na određenoj teritoriji, dok sintetičko oporezivanje podrazumeva uvažavanje principa neograničene poreske obaveze.

Sve zemlje OECD-a su prešle na globalno oporezivanje dohotka, a takođe i većina zemalja u razvoju. Zemlje u tranziciji su na putu prelaska ka sintetičkom načinu oporezivanja dohotka. Međutim, bez obzira na prednosti sintetičkog nad analitičkim oporezivanjem dohotka, ipak su u mnogim zemljama, pored već postojećeg sistema globalnog oporezivanja dohotka, zastupljene pojedinačne forme “cedularizacije” ovog sistema. To je iz razloga što pojedine kategorije obveznika sa izuzetno visokim prihodima nastoje da putem nestandardnih odbitaka što više umanje svoju osnovicu za oporezivanje i da na taj način plate što manji porez. Oni na taj način ne dolaze u sukob sa zakonom, ali oštećuju državnu kasu. Da bi se to izbeglo, neophodno je da se preduzmu određene mere po kojima se takvim kategorijama obveznika određuje donji limit iznosa poreza koji moraju platiti. Ovaj oblik “cedularizacije” sistema oporezivanja dohotka zastupljen je u SAD-u, Norveškoj, Danskoj.

Pored ovog oblika, u nekim državama, zastupljen je drugačiji način “cedularizacije” koji se tiče tretmana kamata i dividendi. Kamate i dividende imaju povlašćen tretman u većini država. U mnogim sistemima dividende se uopšte ne uključuju u ukupan dohodak, nego se oporezuju po posebnoj, blažoj tarifi. Ovde se, u stvari radi o različitim formama poreske integracije, koje imaju za cilj izbegavanje dvostrukog oporezivanja raspodeljene dobiti korporacija.

2.3. KONFLIKT EFIKASNOSTI I PRAVIČNOSTI U SISTEMU POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA

2.3.1. Efikasnost i pravičnost kao pretpostavke optimalnog oporezivanja

Pietro Veeri je dobro zapazio da “ oporezivanje može jednu naciju da dovede do propasti na dva načina. Prvo, kada količina poreza prevazilazi moći nacije i nije proporcionalna njenom bogatstvu. U drugom slučaju, kada je ukupno oporezivanje, iako srazmerno ukupnim potencijalima nacije, loše organizovano.”

Ova opaska i danas važi. Preciznije, to je zahtev za pravičnošću ili jednakošću u oporezivanju i, s druge strane zahtev za efikasnim porezima. Cilj svakog poreskog sistema je da zadovolji ova dva zahteva. Nosioci poreske politike nastoje da njihov poreski sistem bude što efikasniji i da poreski teret bude pravedno raspodeljen. Neophodno je utvrditi kriterijume za ocenjivanje efikasnosti i jednakosti poreskih sistema zemalja različitog društvenog uređenja i različitog nivoa razvijenosti.

Radi boljeg sagledavanja ove problematike poći ćemo od analize optimalnog poreskog sistema, i sagledaćemo ulogu principa pravičnosti i principa efikasnosti u koncipiranju poreskog sistema.

U vezi sa ovim problemom postavlja se pitanje visine poreske stope koja bi trebalo da bude nametnuta različitim robama i uslugama, a da to ne izazove negativna kretanja u njihovoj tražnji. Cilj teorije optimalnog oporezivanja roba je da pruži odgovor na ovo pitanje.

Pođimo od pretpostavke da je jedini cilj vlade da finansira državne izdatke sa minimalnim poreskim opterećenjem. Posmatraćemo, npr, neku osobu koja troši samo dva artikla, X i Y , pored svog slobodnog vremena l . Cena proizvoda X je P_x , a proizvoda Y je P_y , dok je cena slobodnog vremena (stopa zarade) w . Maksimalni broj sati godišnje koji ta osoba može da radi je obeležen sa T .¹²⁵ Sledi da su radni sati $T-l$, tj. sve vreme koje nije potrošeno u razonodi posvećeno je radu. Prihod je proizvod stope zarade i ukupnog broja radnih sati: $w(T-l)$. Ukoliko se pretpostavi da potrošač o kome je reč, troši

¹²⁵ To je onaj broj radnih sati koji se dobija kada se od ukupnog vremena izuzme spavanje.

ceo svoj prihod na proizvode X i Y , bez uštede, onda je njegov budžet određen sledećom jednačinom:

$$w(T-l) = P_x X + P_y Y.$$

Leva strana predstavlja ukupnu zaradu, a desna pokazuje kako je zarada potrošena. Ova jednačina može da se prikaže i na sledeći način:

$$wT = P_x X + P_y Y + wl.$$

Leva strana pokazuje prihod koji bi potrošač mogo da ostvaruje kada bi sve vreme kada je budan posvetio radu.

Sada ćemo videti šta će se desiti ako uvedemo porez na ove proizvode. Pretpostavimo da porez na X , Y i l bude po istoj poreskoj stopi t . Zbog poreza menja se cena proizvoda, pa će proizvod X imati cenu $(1+t)P_x$, dok će proizvod Y imati cenu $(1+t)P_y$, a l cenu $(1+t)w$. Prema tome budžet ovog potrošača nakon oporezivanja izgledaće ovako:

$$wT = (1+t)P_x X + (1+t)P_y Y + (1+t)wl.$$

Ako ovu jednačinu podelimo sa $(1+t)$, dobićemo:

$$wT/(1+t) = P_x X + P_y Y + wl.$$

Iz ovih formula može se zaključiti da je porez po istoj stopi za sve proizvode, uključujući i slobodno vreme, jednak porezu na ukupan iznos novca bez dodatnih troškova. Međutim, javlja se problem, jer je oporezivanje slobodnog vremena nemoguće. Jedino što je moguće oporezivati, u našem primeru, su proizvodi X i Y . Prema tome, izvesni dodatni troškovi su neizbežni. Cilj optimalnog oporezivanja robe je da se odrede poreske stope za proizvode X i Y , tako da su dodatni troškovi povećanja prihoda od poreza, što je moguće manji.¹²⁶

2.3.1.1. *Princip efikasnosti*

Kada se govori o principu efikasnosti, on može biti sagledan sa aspekta efikasne alokacije i efikasnosti u pogledu minimizacije administrativnih troškova.

a) Efikasna alokacija

Ako efikasnost posmatramo sa stanovišta *efikasne alokacije* sredstava onda će ona podrazumevati da porezi budu tako postavljeni da što je moguće manje utiču na ekonomske odluke privrednih subjekata na tržištu. Pošto porez umanjuje raspoloživi dohodak, on izaziva efekte na ponašanje privrednih subjekata.

Distorzivni porezi utiču na ekonomske odluke i kvare efikasan izbor. Oni mogu uticati i na odluke u domaćinstvu, kao i na izbor između različitih potrošačkih roba, između sadašnje i buduće potrošnje, između dokolice i rada itd. Distorzije stvaraju finansijsko opterećenje, a, pri tom, nisu ni od kakve koristi državnom budžetu. Efikasna

¹²⁶ Harvey S Rosen, Public Finance: Efficient and Equitable Taxation, Seventh Edition, New York, 2005, p. 330.

poreska politika nastoji da smanji distorzivnim porezima izazvano finansijsko opterećenje.

Najpoznatiji i najbolje razrađen koncept efikasne alokacije sredstava je koncept Pareto efikasne alokacije, koji podrazumeva takvu alokaciju resursa pri kojoj nikakva promena ekonomskih faktora ne može poboljšati položaj jednog lica, a da se pri tome ne pogorša položaj drugog lica. Ukoliko je poboljšanje položaja jednog lica moguće, uz nepromenjen položaj drugih lica, onda postojeća alokacija nije efikasna.

Problem efikasne alokacije resursa naročito je razrađen u okviru tzv. ekonomije blagostanja (welfare economics). Za bolje razumevanje Pareto efikasnosti u okviru welfare ekonomije, poćićemo od nekoliko koncepata na kojima se ona temelji.

Pretpostavimo, najpre, da na tržištu postoje samo dva potrošaća A i B, dve robe X i Y, i dva faktora proizvodnje K i L.

Prvi koncept, koji je neophodno imati u vidu je *marginalna stopa supstitucije*.¹²⁷ Marginalna stopa supstitucije između roba X i Y može biti obeležena kao MSS_{xy} , dok bi marginalna stopa supstitucije između faktora proizvodnje mogla biti obeležena sa MSS_{kl} . Marginalna stopa supstitucije između dobara X i Y pokazuje količinu robe Y koje je potrošač spreman da se odrekne u korist potrošnje robe X, a da pri tom ne ugrozi svoju korisnost. Druga stopa, pokazuje količinu faktora rada, čije se upotrebe proizvođač morao odreći da bi povećao upotrebu faktora kapitala, a da pri tom njegove proizvodne mogućnosti ostanu iste.

Drugi koncept se odnosi na *marginalnu stopu transformacije*, u proizvodnji između robe X i robe Y i biće obeležena kao MST_{xy} . Ona pokazuje količinu robe Y, čija se proizvodnja mora smanjiti da bi se povećala proizvodnja robe X, pri efikasnoj alokaciji sredstava.

Da bi Pareto efikasna alokacija mogla da se ostvari neophodno je da budu ispunjeni sledeći **uslovi** :

- $MSS_{Axy} = MSS_{Bxy}$

Marginalna stopa supstitucije između bilo koje dve robe treba da bude ista za sve potrošaće koji troše obe robe. Ako bi ovaj uslov bio narušen, to bi značilo da se blagostanje svih potrošaća (u našem primeru potrošaća A i B) moglo dalje da se povećava, što bi pokazalo da početna alokacija nije efikasna.

- $MSS_{Xkl} = MSS_{Ykl}$

Marginalna stopa supstitucije između bilo koja dva faktora proizvodnje treba da bude ista u proizvodnji svih roba. U suprotnom, upotrebom iste količine oba faktora proizvodnja jedne robe bi se mogla uvećavati, a da proizvodnja druge ne opadne, što bi opet značilo da je inicijalna alokacija bila neefikasna.

- $MSS_{xy} = MST_{yx}$

Marginalna stopa supstitucije između bilo koje dve robe, za bilo kog potrošaća, treba da bude jednaka marginalnoj stopi transformacije između tih roba u proizvodnji. Količina robe Y, koje je potrošač spreman da se odrekne da bi povećao potrošnju robe X za jednu jedinicu, treba da bude jednaka količini robe Y, čija se proizvodnja mora smanjiti da bi se proizvela jedna jedinica robe X. Ukoliko nije tako, to znači da inicijalna alokacija nije bila efikasna.

¹²⁷ Dejan Popovi}, **Nauka o porezima i poresko pravo**, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, 1997. god., str. 278.

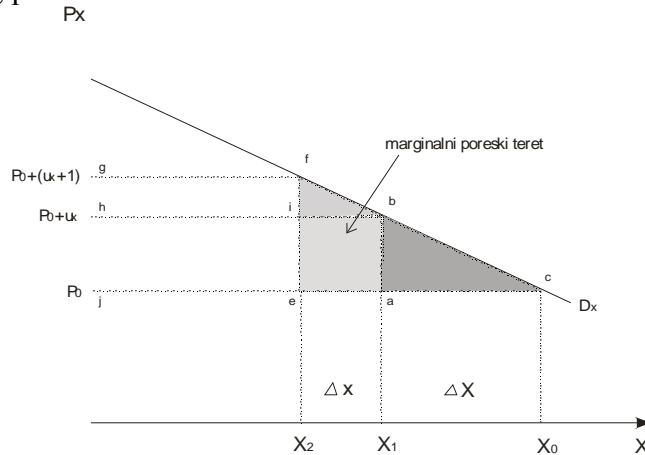
Uvođenje poreza remeti ove uslove time što utiče na ekonomsko ponašanje privrednih subjekata i na promene u finansijskim transakcijama i narušava efikasnu alokaciju sredstava na tržištu. Ove promene u alokaciji resursa mogu se svrstati u tri grupe. Prvo su poremećaji u pogledu izbora između roba, drugi su poremećaji u pogledu izbora između roba i dokolice i na kraju, remeti se izbor između potrošnje i štednje.

Iz ove analize proizilazi zaključak da *uvođenje poreza remeti efikasnost u alokaciji resursa*. Savremena finansijska teorija pokušava da reši problem ostvarivanja najmanjih gubitaka u efikasnosti, tj. da pronade onu poresku strukturu koja maksimizuje društveno blagostanje uz dati nivo poreskih prihoda.

Primena distorzivnih poreza dovodi do toga da je ukupno poresko opterećenje veće od prikupljenih prihoda, pa se pojavljuje problem viška poreskog tereta koji se ne manifestuje povećanjem poreskih prihoda države, već se odražava na potrošače u vidu povećanih troškova ili propuštene dobiti zbog promena u ekonomskom ponašanju. Taj problem je u literaturi poznat pod nazivom *suvišno opterećenje (excess burden)*.

Remzejevo pravilo daje odgovor na pitanje kolike treba da budu poreske stope na proizvode X i Y da bi povećali prihod sa najmanjim mogućim poreskim opterećenjem. Da bi maksimalno smanjili ukupno poresko opterećenje, marginalno poresko opterećenje poslednje dodatne jedinice prihoda ubrane od svakog proizvoda mora da bude isto. U suprotnom, bilo bi moguće smanjiti ukupno poresko opterećenje podizanjem poreske stope na proizvod sa manjim dodatnim troškovima, i obrnuto.

Ako pođemo, na primer, od pretpostavke da su, za našeg potrošača, X i Y dva, u potpunosti nepovezana proizvoda- niti su suplementarni, niti su komplementarni. Samim tim, promena cene jednog od njih uslovljava promenu njegove tražnje, a ne i tražnje drugog proizvoda.



Slika 16 : Marginalni poreski teret

Slika 16 pokazuje marginalno poresko opterećenje. Na apscisi je prikazan proizvod X , a na ordinati cena proizvoda Px . Pretpostavimo da potrošač može da kupi koliko god želi proizvoda X , po ceni $P0$, kriva ponude proizvoda X bi bila horizontalna.

Pretpostavimo, sada da porez Ux bude dodat na cenu proizvoda X , onda bi došlo do smanjenja tražene količine sa $X0$ na $X1$. Poresko opterećenje je oblast trougla abc . Ukoliko pretpostavimo da je porez povećan za 1, onda bi porez bio $Ux+1$. Ukupna cena bi bila $P0+(Ux+1)$. Tražena količina pala bi sa $X1$ na $X2$, dok bi višak poreskog tereta bio jednak oblasti trougla fec . Marginalno poresko opterećenje je razlika između dva trougla,

tj. trapez *fbae*. Površina trapeza je polovina njegove visine pomnožena zbirom njegovih osnovica ($U_x + (U_x+1)$). Prema tome marginalno poresko opterećenje je

$$1/2 \Delta X (U_x + (U_x+1)).$$

Količnik marginalnog poreskog tereta i povećanih prihoda predstavlja marginalno poresko opterećenje po svakoj dodatnoj novčanoj jedinici sakupljenih prihoda.

Da bismo izračunali razliku u prihodima od poreza uzrokovanu povećanjem stope poreza od U_x na U_x+1 , poćićemo od toga da kada je poreska stopa U_x , onda je prihod od poreza $U_x X_1$ (porez po jedinici puta broj prodatih jedinica). Na grafiku 16 to je četvorougao *hbaj*. Slično, kada je poreska stopa U_x+1 poreski prihod je *gfej*. Poređenjem ova dva četvorougla, vidimo da porez raste, vlada dobija površinu *gfih*, ali gubi *ibae*. Prema tome razlika prihoda je *gfih-ibae*. Izraženo algebrom, to je $X_2 - (X_1 - X_2)U_x$, tj. dobijamo da je $X_1 - \Delta X =$ marginalni poreski prihod.

Marginalni poreski teret po dodatnoj jedinici sakupljenog poreza je:

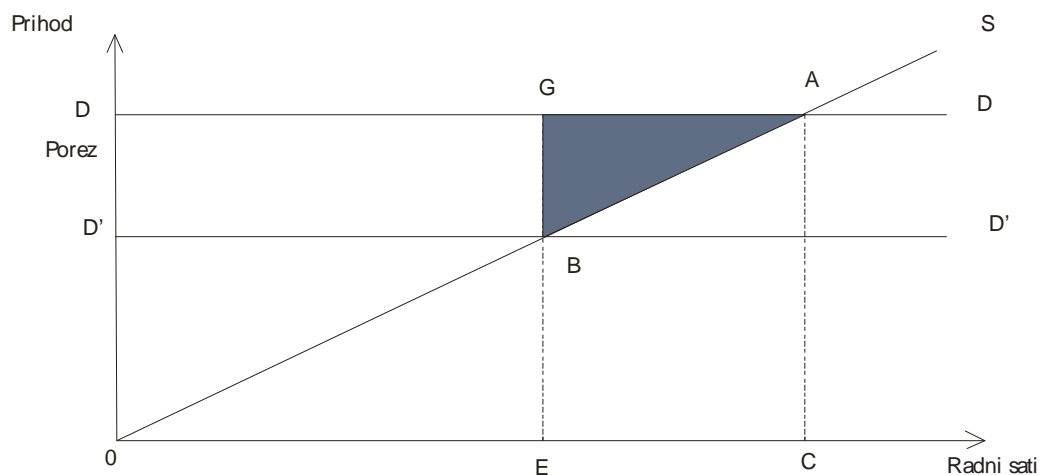
$$\Delta X / (X_1 - \Delta X).$$

Sve ovo važi i za proizvod Y. Imajući u vidu uslov za maksimalno smanjenje ukupnog poreskog tereta dobijamo:

$$\Delta X / X_1 = \Delta Y / Y_1.$$

Ovaj odnos predstavlja procentualne veličine, jer promenu u količini proizvoda delimo njegovom ukupnom količinom. Odavde proizilazi Remzejevo pravilo koje glasi: da bismo maksimalno smanjili poreski teret, poreske stope treba da budu određene tako da je procentualno smanjenje tražene količine svakog proizvoda isto¹²⁸. Ovo pravilo važi i za srodne proizvode, međusobno zamenjive ili dopunjujuće.

Ukoliko analiziramo uticaj poreza na izbor između dokolice i rada, videćemo da porez može uticati na supstituciju rada dokolicom, što je opšte poznati efekat supstitucije. Ovaj efekat se javlja kod pojedinaca sa visokim prihodima.



Slika 17 : Prekomerno poresko opterećenje izazvano porezom na dohodak

¹²⁸ Harvey S Rosen, Public Finance: Efficient and Equitable Taxation, Seventh Edition, New York, 2005, p. 334.

Na slici 17 je na apcisi predstavljen broj radnih sati koje neki pojedinac utroši radeći i stižući svoj dohodak, dok je na ordinati prikazan nivo prihoda koje ta osoba ostvaruje radom. Ponuda radne snage prikazana je pravom S koja ima uzlazni karakter, s obzirom na to da ponuda rada raste sa povećanjem prihoda. Tražnja za radnom snagom prikazana je horizontalnom linijom D. U preseku ponude i tražnje za radnom snagom formira se ravnotežna tačka A u kojoj pojedinac radi OC sati da bi ostvario prihod OD. Ukoliko pretpostavimo da je tražnja za radnom snagom beskonačno fleksibilna, uvođenje poreza će uticati na pomeranje krive ponude u položaj D'. To će uticati na smanjenje zarade oporezovanog pojedinca sa nivoa OD na nivo OD'. Razlika između ova dva nivoa predstavlja porez na dohodak. Kriva ponude rada se ne menja, pa se uspostavlja nova tačka ravnoteže B. Na taj način došlo je do smanjenja broja radnih sati koje pojedinac potroši na poslu sa nivoa C na nivo E. Sada država ostvaruje prihode koji su jednaki DD'BG, a pojedinac snosi smanjenje prihoda koje je prikazano površinom DD'BA. Trougao BGA predstavlja višak poreskog opterećenja ili neto gubitak kome podleže poreski obveznik. Višak poreskog tereta će rasti sa povećanjem stope oporezivanja. Na ovaj način smo pokazali kako uvođenje poreza na dohodak narušava efikasnost u ponašanju pojedinca koji snosi poresko opterećenje.

Višak poreskog opterećenja ometa produktivnost ekonomije, jer zamenjuje rad dokolicom, što znači da je nepoželjan i treba ga svesti na najmanju moguću meru.

b) Minimizacija troškova

Efikasnost poreza se može posmatrati i sa stanovišta *minimizacije troškova*. To se, pre svega odnosi na smanjenje administrativnih troškova, kao i troškova plaćanja poreza.

Efikasan porez je onaj koji izaziva male administrativne troškove. Međutim, poreskim vlastima je potreban novac za obavljanje svog posla i ne može se očekivati da sakupljanje poreza ne izaziva nikakve troškove. Prilikom dizajniranja poreskog sistema poreska vlast treba da teži uvođenju onih poreza koji iziskuju što manje troškove administriranja i prikupljanja. Međutim, s druge strane to ne može i ne sme da bude ključni kriterijum za određivanje vrste poreza. Svaka država nastoji da ima što manje administrativne troškove. Čak i poreski sistemi koji se čine efikasnim i pravednim mogu biti neadekvatni ako su jako komplikovani i skupi za administriranje. Razmotrimo mogućnost oporezivanja proizvodnje u kući- briga o deci, čišćenje, itd. Procena vrednosti tog rada bi bila toliko komplikovana da bi izazivala velike administrativne troškove. Ovo je jedan od slučajeva sukoba između efikasnosti i pravičnosti.

Administrativni troškovi su takvi troškovi koji se ne mogu izbeći, jer poreski postupak podrazumeva angažovanje zaposlenih u poreskoj administraciji i odgovarajuće opreme, kao i određene materijalne troškove. Međutim, ovi se troškovi mogu minimizirati, tj. svesti na najmanju moguću meru. Troškovi administriranja mogu da se uvećavaju samo do onog nivoa koji omogućava postizanje pravičnosti u funkcionisanju poreske administracije. Kako bi ih umanjila, poreska vlast može da propiše određene interne i eksterne mere¹²⁹.

¹²⁹ Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, Open Society Institute, Budapest, 1997, str. 313.

Interne (organizacione) *mere* odnose se na različite postupke u poboljšanju organizacije rada poreske administracije, kao i obuku kadrova uz primenu informacione tehnologije. U okviru ovih mera uključena je i mera stimulanja zaposlenih u otkrivanju nedozvoljenih pokušaja izbegavanja plaćanja poreza, kroz izdvajanje određenog procenta od otkrivenih prestupa za zaposlene. Interna mera **delimičnog zakupa** podrazumeva da se licima privatnog prava poveravaju pojedine funkcije u postupku redovne naplate i kontrole poreza. Ustupanjem pojedinih poslova, poreska administracija smanjuje troškove koje bi imala za vršenje tih funkcija, što doprinosi ukupnom smanjenju njenih troškova. Na primer, štampanje i distribucija poreskih obrazaca poverava se izdavačkim preduzećima i knjižarama, a prijem poreskih uplata privatnim bankama.

Eksterne (poreskopolitičke) *mere* se odnose na složenost poreskih propisa zbog kojih rastu administrativni troškovi. Tu se pre svega javlja problem administriranja poreza na dohodak fizičkih lica, pošto se utvrđivanje poreza zasniva na direktnoj metodi utvrđivanja poreske osnovice. Svako fizičko lice koje ostvari određeni prihod podnesi poresku prijavu, a poreski organi su dužni da te prijave obrade i donesu odgovarajuća

rešenja, što iziskuje velike administrativne troškove. Takođe, troškovi se povećavaju i zbog toga što poreski organi, osim obrade poreskih prijava vrše i kontrolu podataka iz poreske prijave. Međutim, pošto bi troškovi bili ogromni ako bi se kontrolisali svi podaci, poreska administracija vrši kontrolu samo jednog slučajnog uzorka podataka i na taj način se smanjuju troškovi administriranja. Takođe, u cilju minimizacije troškova administriranja, kod poreza na dohodak fizičkih lica smanjuje se broj poreskih olakšica, na nivou poreskog sistema kao celine vrši se redukcija broja poreskih oblika itd.

S druge strane, u savremenim državama, ispostavlja se da su troškovi plaćanja poreza veći od administrativnih troškova. Neka istraživanja su pokazala da su u SAD-u troškovi koje poreski obveznici imaju po osnovu vođenja poslovnih knjiga, popunjavanja poreske prijave i plaćanja poreskih savetnika, samo kod poreza na dohodak fizičkih lica iznosili 7% ukupnih prihoda od ovog poreza.¹³⁰ Međutim, bez obzira na nedostatke ovakvih složenih poreskih oblika, njihova prednost je u većoj pravičnosti pri oporezivanju, tako da se smanjenje efikasnosti kompenzuje povećanjem pravičnosti.

Troškovi koje poreski obveznik ima mogu se posmatrati kao direktni i indirektni. Direktni troškovi su oni kojima se neposredno umanjuju prihodi poreskog dužnika prilikom podmirenja poreske obaveze, dok su indirektni troškovi oni koji smanjuju ekonomsku snagu poreskog obveznika, odnosno umanjuju njegove mogućnosti za ostvarenjem prihoda.

Možemo zaključiti da su troškovi administracije savremenih poreskih sistema veoma veliki, ali rešenje je u tome da se nađe kompromis između dodatnog poreskog opterećenja i administrativnih troškova.

2.3.1.2. Princip pravičnosti

¹³⁰ Slemrod J., Sorum N., The Compliance Cost of the U.S. Individual Income Tax System, National Tax Journal, vol. 4/1984.

Princip pravičnosti u oporezivanju obuhvata *princip opštosti* oporezivanja i *princip ravnomernosti* u oporezivanju. Međutim, u savremenoj finansijskoj literaturi se princip ravnomernosti poistovećuje sa principom pravičnosti.

Teorijsku osnovu principa pravičnosti u oporezivanju čine :

- princip korisnosti (eng. benefit principle) po kome je pravičan poreski sistem onaj koji pruža svakom poreskom obvezniku onoliko koliko poreski obveznik plaća na ime poreza,
- princip sposobnosti plaćanja poreza (eng. ability-to-pay principle) po kome je pravičan onaj poreski sistem kod koga svaki poreski obveznik učestvuje u ukupnim prihodima države srazmerno svojoj ekonomskoj snazi.

U skladu sa principom sposobnosti plaćanja mogu se formulirati dva zahteva : zahtev za horizontalnom i zahtev za vertikalnom pravičnošću u oporezivanju.

Vertikalna pravičnost podrazumeva da se nametne ljudima različitih platežnih sposobnosti pravedno raspodeljen poreski teret.

Recimo npr. da siromašna populacija troši veći deo svog prihoda na proizvod X nego bogata populacija, i obrnuto za proizvod Y. X može biti hleb, a Y kavijar. Pretpostavimo dalje da služba socijalne pomoći pridaje veću pažnju proizvodima opšte potrošnje siromašnih, nego proizvodima opšte potrošnje bogatih. Odavde sledi da će iako je tržište proizvoda X manje elastično nego tržište proizvoda Y, optimalno oporezivanje zahteva veću poresku stopu za proizvod Y nego za X. Veća poreska stopa stvara veći poreski teret, ali je raspodela mnogo ravnomernija¹³¹.

Sledeće pitanje na koje treba odgovoriti je da li bi poreski teret porodice bio minimiziran oporezivanjem supružničkih prihoda istom stopom? Odgovor na ovo pitanje možemo otkriti ako zamislimo porodicu čija korisnost zavisi od tri faktora: ukupne porodične potrošnje, radnih sati muškarca i radnih sati žene. Porodična korisnost raste sa porastom porodične potrošnje, ali se smanjuje sa radnim satima supružnika. Zarada oba supružnika zavisi od njihovih radnih sati. Porez na zaradu uticaće na odluku o radu, pošto predstavlja dodatno poresko opterećenje.

Kako treba podesiti poreske stope tako da porodica ima najmanje poresko opterećenje?

Pođimo, radi jednostavnosti, od pretpostavke da su radni sati muža i žene “nesrodni proizvodi”- rast zarade muža ima minimalni uticaj na ženinu odluku o radu, i obrnuto. Ako primenimo pravilo obrnute elastičnosti, onda veći porezi treba da budu nametnuti na robu koja je relativno neelastična. Da bi se povećala efikasnost, ponuda rada koja je relativno neelastična treba da trpi relativno visoku stopu poreza. Brojne ekonometrijske studije su došle do zaključka da je ponuda rada muškog supružnika znatno manje elastična nego ponuda rada žene. U slučaju povećanja poreza žena će možda izabrati alternativno rešenje. Efikasnost se može postići ukoliko bi se zakon oporezivanja modifikovao tako da nametne više marginalne poreske stope muževima nego ženama. Mnogi se zalažu za smanjenje poreskih stopa ženama, ali iz razloga pravičnosti u oporezivanju.

Horizontalna pravičnost podrazumeva da ljude sa istim sposobnostima plaćanja treba tretirati isto. Neki ekonomisti predlažu da se bogatstvo procenjuje kao indikator sposobnosti plaćanja, mada se mogu koristiti i dohodak i troškovi. Međutim, sve ove

¹³¹ Isto, p. 335.

mere su ishod ljudskih odluka i nisu stvarno pogodne mere za određivanje sposobnosti plaćanja. Npr. ako posmatramo dva pojedinca koji zarađuju 10 din. na sat i ako lice A odluči da radi 1500 sati godišnje, a lice B 2200 sati godišnje, prihod prvog je 15000 din, a drugog 22000 dinara. Ako posmatramo samo zaradu kao merilo sposobnosti plaćanja poreza, onda će lice B platiti veći porez jer ostvaruje veći prihod. Međutim, oni su imali isti potencijal za zaradu, ali je lice B više radilo. Pošto je čovekov rad pod njegovom kontrolom, dva pojedinca različitih dohodaka bi trebalo da budu u istoj poziciji za plaćanje poreza, bez obzira na to što je osoba B ostvarila veći dohodak.

Na osnovu ovoga, može se zaključiti da bi pre trebalo uzeti u obzir za određivanje poreske obaveze stopu zarade pojedinca, a ne prihode pojedinca. Međutim, u vezi sa tim, mogu se izdvojiti neki sporni momenti. Prvo, na stopu zarade pojedinca mogu uticati ulaganje u ljudski kapital, obrazovanje, obuka na poslu i zdravstvena zaštita (ako bi osoba A morala da se školuje da bi zarađivala istu platu kao i osoba B koja je završila srednju školu, da li je pošteno da se oni smatraju istim?). Drugo, stopa zarade pojedinca se izračunava kada se podeli ukupna zarada brojem radnih sati, što nije lako izračunati (kako računati vreme potrošeno na kafu, itd). Tako, npr. za dati dohodak bilo bi poželjno da radnik uveća svoje radne sate, da bi mogao da prijavi nižu stopu zarade i plaća manje poreza. U tom slučaju poslodavci bi sarađivali sa svojim zaposlenima i podelili bi uštedu od poreza sa njima.

Iz ovoga proizilazi utilitarna definicija horizontalne pravednosti : a) ukoliko su dva lica podjednako imućna (na istom su nivou korisnosti) bez oporezivanja, trebaju biti isto imućna i posle oporezivanja ; i b) porezi nesmeju da menjaju poredak korisnosti- ako je osoba A imućnija od osobe B pre oporezivanja, tako treba da ostane i posle oporezivanja.

Da bi ovo dokazali pretpostavimo da sva lica imaju identične funkcije korisnosti. U tom slučaju, lica koja koriste iste proizvode (uključujući i slobodno vreme) treba da plaćaju isti porez, tj. sva lica treba da imaju iste poreske obaveze. U suprotnom korisnost bi se promenila posle oporezivanja čime bi bila narušena definicija horizontalne pravednosti sa stanovišta korisnosti.

Sada pretpostavimo da ljudi imaju različit ukus. Npr. posmatrajmo dve grupe lica: gurmane i one koji preferiraju dokolicu. Obe grupe koriste hranu (koja se kupuje dohotkom) i slobodno vreme, s tim što gurmani visoko vrednuju hranu, a lenjivci slobodno vreme. Pre oporezivanja i jedni i drugi su imali iste nivoe korisnosti. Ako plaćaju porez na dohodak po istoj stopi, gurmani su u mnogo lošijoj situaciji, zato što su njima potrebne ogromne količine novca da pokriju svoje navike za hranom. Tako da, iako se prema tradicionalnoj definiciji horizontalne pravednosti ovo oporezivanje dohotka smatra poštenim, prema definiciji korisnosti, ono to nije.

Kao što vidimo, praktični problemi postoje, ali ni jedna postojeća poreska struktura ne bi narušavala definiciju utilitarne horizontalne pravednosti, ako bi sva lica bila slobodna da biraju svoje aktivnosti i troškove. Da bi smo ovo bolje razumeli, pretpostavimo da se u nekim poslovima veliki deo naknade sastoji u *pogodnostima koje se ne mogu oporezivati*- uređene kancelarije, pristup bazenu, teretani. Kod drugog zanimanja naknada je novčana, i u celini je predmet oporezivanja. Po tradicionalnoj definiciji, to je narušavanje horizontalne pravičnosti, jer lice sa poslom koji pruža puno pogodnosti ima malo poresko opterećenje. Ako lica mogu slobodno da biraju da li žele da

dobiju pogodnosti na poslu ili da to bude izraženo u novcu, onda iznos poreza mora biti isti za oba posla.

Suština horizontalne pravičnosti je da se ograniče pravila po kojima se određuje porez, pre nego da se utvrđuju kriterijumi za procenjivanje efekata poreza. Tako, horizontalna pravičnost isključuje hirovite poreze ili poreze bazirane na nekim karakteristikama. Većina se slaže da su religija i vera irelevantne karakteristike za određivanje osnove oporezivanja, ali postavlja se pitanje zašto bračno stanje utiče na iznos poreza. Diskriminacija pri oporezivanju je opravdana kada su u pitanju ozbiljniji fizički deformiteti, ali i tu postoji problem kod procene nivoa deformiteta.

Može se zaključiti da je horizontalna pravičnost vrlo diskutabilan problem, s obzirom na to da zakon nije u stanju da predvidi sve slučajeve u praksi i da čak i oni predvidivi dovode kreatore poreskih zakona u dilemu kako ih tretirati, a ne narušiti pravičnost u oporezivanju.

Optimalno oporezivanje prihoda predstavlja jedan od problema koji je usko povezan sa problematikom pravičnosti u oporezivanju, pa će iz tih razloga biti ovde prikazano.

Ne postoji spornije pitanje u javnim finansijama od pitanja koliko porez na dohodak treba da bude progresivan? Kako što pravednije kreirati sisteme u kojima se osnove oporezivanja baziraju na dohocima ljudi? John McCulloch, ekonomista iz 19. veka, koji je bio protivnik progresivnog oporezivanja, ukazuje na to da ukoliko jednom napustite proporcionalno oporezivanje “vi ste kao na moru bez kormila i kompasu” i ne postoji količina nepravde koju nećete počinuti. Cilj teorije optimalnog oporezivanja dohotka je da obezbedi kormilo, tj. sistematičan način za razmišljanje o nivou progresivnog oporezivanja.

Krajem 19. veka Edgeworth se bavio problemom optimalnog oporezivanja prihoda. On je koristio jedan jednostavan model baziran na sledećim pretpostavkama:

- socijalno blagostanje je zbir korisnosti pojedinaca koji čine određeno društvo, što se može prikazati kao $w=U_1+U_2+...U_n$
- pojedinci imaju identične funkcije korisnosti koje zavise jedino od njihovih prihoda-kada prihod raste pojedinac postaje bogatiji, ali po opadajućoj stopi i
- ukupna količina raspoloživog prihoda je konstantna.

Njegove pretpostavke su identične pretpostavkama za model optimalne raspodele prihoda. Iz tog modela proizilazi da maksimalno povećanje društvenog blagostanja zahteva da marginalna korisnost prihoda svake osobe bude ista. Kada su funkcije korisnosti identične, marginalne koristi su jednake samo ako su i prihodi jednaki. Implikacije ove politike oporezivanja su jasne: porezi se mogu odrediti tako da raspodela prihoda posle oporezivanja bude što je moguće pravednija i ravnomernija. Prihode treba više zahvatati od bogatih, zato što je njihov gubitak marginalne koristi manji nego kod siromašnih. Ako država treba još prihoda i nakon uspostavljanja kompletne jednakosti, onda dodatni poreski teret treba da bude ravnomerno raspodeljen. Ovaj model zahteva radikalno progresivnu strukturu oporezivanja- prihodi se trebaju ravnati od vrha ka dnu dok se ne postigne kompletna jednakost.

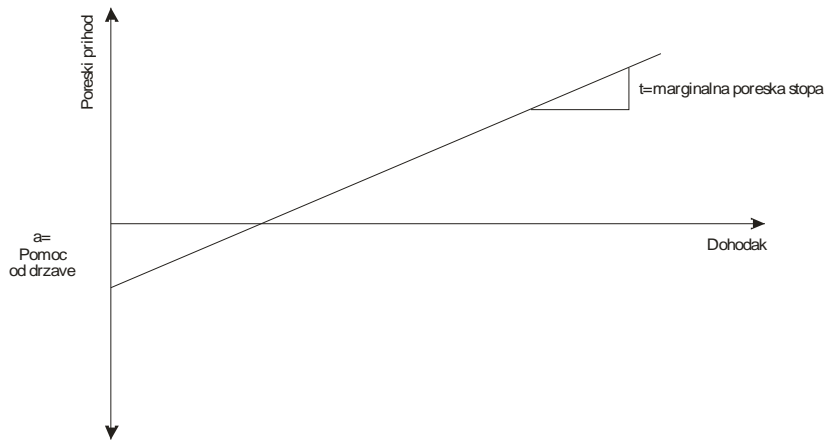
Takođe, jedna od značajnih pretpostavki je i ta da je ukupna količina raspoloživih prihoda društva fiksna. Zbog toga poreske stope nemaju uticaja na proizvedenu količinu. Pretpostavlja se zatim da korisnost pojedinca ne zavisi samo od prihoda već i od

slobodnog vremena. U tom slučaju porezi na prihod utiču na radne odluke i stvaranje dodatnog poreskog tereta. Društvo koje ima funkciju društvenog blagostanja prikazanu kao zbir individualnih korisnosti, suočava se sa velikom dilemom. S jedne strane, ono nastoji da alokira poreski teret što je moguće pravednije, dok s druge strane ono smanjuje ukupan iznos realnog raspoloživog prihoda. Optimalni poreski sistem treba da troškove za postizanje veće jednakosti uključi u povećano poresko opterećenje.

Stern je uprostio ovaj model i pošao od toga da se poreski prihodi ubrani od jedne osobe mogu prikazati na sledeći način

$$\text{poreski prihod} = -\alpha + (t \times \text{dohodak}).$$

gde su α i t pozitivni brojevi. Npr. pretpostavimo da je $\alpha = 3000$ din. i $t = 0,25$. U tom slučaju osoba sa dohotkom od 20000 din. imaće poresku obavezu od 2000 din. ($2000 = -3000 + 0,25 \times 20000$). Osoba koja ostvaruje dohodak od 6000 din. imaće poresku obavezu od -1500 din. ($-1500 = -3000 + 0,25 \times 6000$). Takva osoba bi primala pomoć od države u iznosu od 1500 dinara.

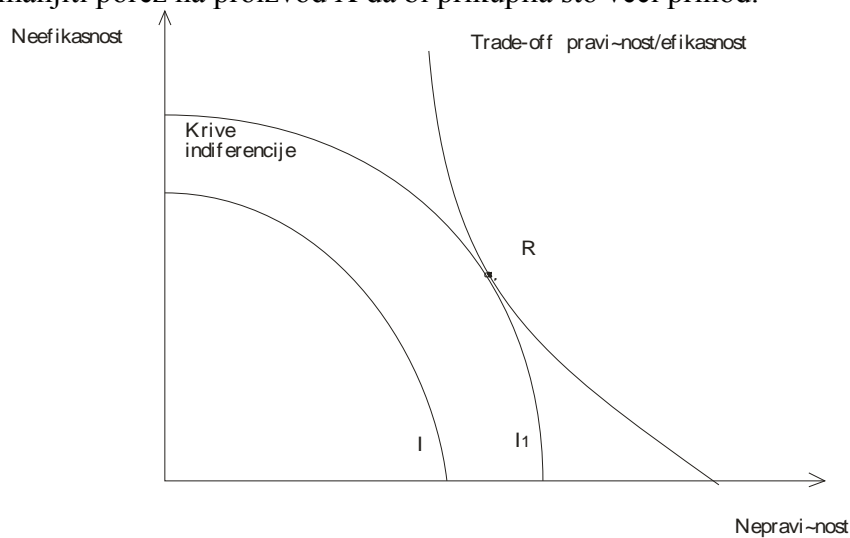


Slika 18: Linearni prikaz poreza na dohodak

Na slici 18 je prikazan dohodak horizontalnom osom, dok su prihodi od poreza prikazani vertikalnom osom. Kada je dohodak jednak nuli, poreski teret je negativan, pa pojedinac prima novčanu pomoć od države u iznosu od α novčanih jedinica. U tom slučaju za svaku jedinicu ostvarenog prihoda pojedinac mora da plati državi iznos poreza po poreskoj stopi t . Tako da t predstavlja marginalnu poresku stopu. Pošto je geometrijski prikaz u vidu prave linije, grafik se naziva **linijski prikaz poreza na dohodak**. Takođe, neki ga zovu *ravnomerni porez na dohodak*¹³². Ako je marginalna poreska stopa konstantna, prikaz je progresivan tj. što je veći dohodak pojedinca, veći je i deo dohotka plaćen u vidu poreza. Koliko će biti progresivan zavisi od α i t . Veće vrednosti t uslovljavaju progresivniji poreski sistem. Međutim, u isto vreme više vrednosti t uslovljavajući veću progresivnost stvaraju i veći poreski teret. Problem optimalnog oporezivanja dohotka je odrediti najbolju kombinaciju α i t - vrednosti koje maksimalno povećavaju društveno blagostanje do granice na kojoj se može prikupiti data količina poreskih prihoda.

¹³² Isto, p. 340.

Optimalno oporezivanje je pre svega normativna pojava.¹³³ Ono ne nastoji da prikaže kako postojeći sistemi oporezivanja zaista izgledaju ili da objasni kako nastaju. Teorija posvećuje malo pažnje političkom okruženju kao i političkim institucijama. Neki ekonomisti ukazuju da prisustvo jakih političkih institucija izaziva da optimalno oporezivanje smanjuje društveno blagostanje. Tako, npr. pretpostavimo da u određenom društvu imamo tri proizvoda: X, Y i slobodno vreme. Raspoloživa radna snaga je fiksna, a samim tim i dohodak. Ako država nametne porez na proizvod X, a proizvod Y je oslobođen od oporezivanja, pošto se radi o proizvodu iz grupe životnih namirnica, po teoriji optimalnog oporezivanja ovaj poreski sistem je neefikasan. Teorija optimalnog oporezivanja nalaže da se smanji porez na proizvod X, a da se nametne porez i proizvodu Y po istoj stopi. Na taj način bi država prikupila isti iznos prihoda od poreza i poreski sistem bi bio efikasan. Međutim, građani verovatno ne bi prihvatili da plaćaju porez na proizvod Y, pošto ih zakon štiti, a istovremeno i zbog toga što ne veruju da će država smanjiti porez na proizvod X da bi prikupila što veći prihod.



Slika 19: Trade-off između pravičnosti i efikasnosti

Drugim rečima, ako građani ne veruju svojoj državi, ono što se čini neefikasnim iz ugla optimalnog oporezivanja robe, može biti efikasno iz ugla zajednice u cilju ostvarenja maksimalnog društvenog blagostanja. Tako npr. države sa velikim poreskim opterećenjem rastu sporije nego države sa efikasnijim sistemom oporezivanja.

Na slici 19 je na apscisi prikazana nejednakost (nepravičnost) u oporezivanju, a na ordinati neefikasnost. Krive indiferencije I i I₁ pokazuju različite kombinacije neefikasnosti i nepravičnosti. Smanjenjem nejednakosti povećava se neefikasnost u oporezivanju. Poreske vlasti vode poresku politiku tako što se opredeljuju za jednu od mogućih kombinacija između efikasnosti i pravičnosti na krivoj koja pokazuje trade-off između njih. Ova kriva je konveksna jer pokazuje izbor između dve pozitivne opcije, dok su krive I i I₁ konkavne jer pokazuju izbor između dve loše opcije.¹³⁴ Krive I i I₁ su krive indiferencije društva između nejednakosti i nepravičnosti. Na krivoj I društveno blagostanje je veće jer je na njoj nejednakost/neefikasnost manja. Optimalna poreska

¹³³ Stiglic, J.E, Economics of the Public Sector, Norton, New York, 1986, p.390.

¹³⁴ Randall Holcombe, Public Sektor Economics, Pearson, New Jersey, 2006, p. 214.

struktura predstavljena je tačkom R u kojoj je kriva trade off-a efikasnost/ pravičnost tangenta krivoj indiferencije društva između neefikasnosti i nejednakosti.

Optimalno oporezivanje zavisi od kompromisa između efikasnosti i pravednosti. Međutim, upotreba ovih pojmova u teoriji optimalnog oporezivanja se ne poklapa uvek sa svakodnevnom upotrebom tih reči. U okviru teorije optimalnog oporezivanja pravedni porez je onaj koji garantuje adekvatnu raspodelu poreskog tereta, tj. onaj koji nameće iste poreske obaveze ljudima koji imaju iste sposobnosti plaćanja, dok je efikasan porez onaj koji izaziva male administrativne troškove.

2.3.2. Načini za rešavanje konflikta između principa efikasnosti i principa pravičnosti u oporezivanju

U analizi poreza na dohodak fizičkih lica, veoma je važno proučiti potencijalni konflikt između efikasnosti i pravičnosti u primeni ovog poreza. Adekvatno dizajniranje različitih sistema poreza na dohodak fizičkih lica zahteva identifikaciju eventualnih poteškoća u izboru sistema ovog poreza. Ovo moraju da imaju u vidu zemlje u tranziciji kada pristupaju reformi svog poreskog sistema. Iskustvo velikog broja OECD zemalja pokazuje da je put izbora poreskog dizajna veoma težak i pun problema. Pre svega u izboru sistema poreza na dohodak, osim dobrih i loših strana pojedinih sistema, treba sagledati i trenutne okolnosti za njihovo uvođenje i stanje u kome se nalazi privreda i sektor javnih finansija. Tekući proces tranzicije u zemljama u tranziciji, pruža ovim zemljama sa jednakim uslovima za dizajniranje poreskog sistema, mogućnost da proces tranzicije svojih poreskih sistema započnu sa restriktivnom fiskalnom politikom.

Najznačajnija oblast u konfliktu između pravičnosti i efikasnosti je izbor poreske stope, tj. broja i visine poreskih stopa.¹³⁵ Zatim, problem primene odvojenog oporezivanja supružnika je primer da fizička lica koja dobijaju određene poreske olakšice povećavaju poresko opterećenje poreskog sistema na globalnom nivou. Veoma je značajno da zemlje u tranziciji moraju da donose racionalne odluke u procesu prilagođavanja svog poreskog sistema i da budu svesne svih problema sa kojima će se sretati na putu sprovođenja tih svojih odluka.

a) Izbor poreske stope

Izbor poreske stope uključuje dva problema:

¹³⁵ Harvey Rosen, Public Finance, McGraw-Hill international edition, New York, 2005, str. 182.

- izbor metode utvrđivanja poreske stope (progresivno ili proporcionalno oporezivanje dohotka) i
- izbor visine poreske stope.

Kod izbora **metode utvrđivanja poreske stope** nailazi se na prvi konflikt između jednakosti i efikasnosti u dizajniranju sistema poreza na dohodak fizičkih lica. Ukoliko postoji progresivno oporezivanje dohotka, rast u progresiji će povećati jednakost u oporezivanju, ali će obeshrabrili aktivnosti koje vode povećanju prihoda. Ovo je vrlo konkretan i istinit stav, koga ipak treba pojasniti u cilju njegovog adekvatnijeg sagledavanja.

Standardna definicija progresivnog poreskog sistema je da ljudi sa visokim prihodima izdvajaju veći procenat svojih prihoda za porez, dok oni koji ostvaruju niži dohodak treba da izdvoje i manje na ime poreza. Treba naglasiti da ovo može biti ostvareno i korišćenjem konstantnih stopa poreza kombinovanim sa poreskim olakšicama, tj. sistemom koji može biti nazvan *linearno oporezivanje*. Međutim, treba prihvatiti stav o progresiji po kome poreske stope rastu u skladu sa prihodima, tzv. *nelinearno oporezivanje dohotka*. Sve OECD zemlje imaju nelinearno oporezivanje dohotka, a u njima se putem nelinearnosti, ipak, ostvaruje adekvatna distribucija i podsticaj ostvarivanja što većih prihoda.

Ako bismo posmatrali neku zemlju sa nelinearnim oporezivanjem dohotka videli bismo da promene u progresiji neznatno utiču na promene prihoda. Ukoliko se niske stope zamene visokim to će uticati na distribuciju prihoda. U tom slučaju treba dati poreske olakšice siromašnim poreskim obveznicima, bez obzira na primenu sistema nelinearnog oporezivanja. Ova promena će doneti koristi onima koji imaju niske prihode, a neće imati nikakav uticaj na one sa visokim prihodima.

U slučaju prelaska sa progresivnog na linearno oporezivanje dohotka, koristi će imati bogati slojevi društva, a i biće narušen princip jednakosti u oporezivanju. Ovaj gubitak u poreskim prihodima biće nadoknađen rastom poreskih stopa ili smanjenjem poreskih olakšica. Ovo će pogoditi siromašne, uopšte, ali zbog povećanja poreskih olakšica realno opterećenje će snositi oni sa srednjim prihodima. Siromašni i bogati imaju koristi od linearnog oporezivanja, dok srednjem sloju najviše pogoduje nelinearno oporezivanje.

Argumenti protiv **nelinearnog oporezivanja** su oborivi i pre svega se odnose na problem distribucije prihoda. Npr. poreski sistem u Velikoj Britaniji je primer da sistem nelinearnog oporezivanja može biti dobar. U njihovom poreskom sistemu poreske stope su konstantne unutar određenog ranga, ali se visoke poreske stope primenjuju za veoma visoke prihode, tako da ekstra porezi uzeti od bogatih omogućavaju smanjenje u oporezivanju siromašnih i, jednim delom, srednjih slojeva društva. Međutim visoke stope mogu negativno uticati na radni napor i na taj način smanjiti efikasnost.

Značaj ovih argumenata može biti povećan, ako se sagleda tako da porez na dohodak ima dva efekta na radni napor. Prvo, porezi čine ljude siromašnim i oni rade više da bi poboljšali svoj životni standard. Drugo, porezi smanjuju prihode od dodatnog rada i zato smanjuju radni napor. Rast poreza na visoke dohotke pogađa mali procenat ljudi. Prvi efekat pozitivno utiče na prihode koje ostvaruju te kategorije stanovništva, a u krajnjem pozitivno utiče na nacionalni dohodak te privrede. Međutim, drugi efekat je negativan, jer pojedine kategorije stanovništva će biti destimulisane da rade više, ako se taj njihov dohodak mnogo oporezuje. Neki ističu da rast poreskih stopa smanjuje radni

napor, pa tako smanjuje poreske prihode koje država prikuplja za finansiranje javnih rashoda. U tom slučaju nema konflikta između efikasnosti i jednakosti.

S druge strane, argumenti koji favorizuju sistem **linearnog oporezivanja** su brojniji. Prvo, linearno oporezivanje može obeshrabriti rizične poslove kroz ekstra oporezivanje za dobar rezultat i poreske redukcije za loš rezultat. Drugo, nelinearno oporezivanje više opterećuje ljude čiji dohodak varira iz godine u godinu. I treće, linearno oporezivanje smanjuje broj ljudi koji upadaju u zamku gde se preklapaju poreski sistem i sistem socijalne zaštite.¹³⁶

U vezi sa ovim dilemama, ne iznenađuje što sve veći broj zemalja OECD-a preferira sistem linearnog oporezivanja, kroz smanjenje poreskih stopa i povećanje poreskih olakšica. Zemlje u tranziciji treba da uvide da je linearno oporezivanje vredno napora i suočavanja sa problemima koji prate njegovo uvođenje.

Što se tiče **izbora visine poreske stope**, ovde treba rešiti i problem njihovog broja. Kao što je već rečeno, visoke poreske stope će doprineti većoj distribuciji prihoda, ali će smanjiti radni napor. Ovde se poreska vlast suočava sa problemom donošenja prave odluke u izboru između jednakosti i efikasnosti, jer zbog visokih poreskih stopa biće uvedene poreske olakšice i smanjiće se teret siromašnima, ali će to obeshrabriti rad i druge kreativne aktivnosti. Ova odluka će zavistiti od stepena nejednakosti u dohocima koje ostvaruju poreski obveznici.

Prihvatanje stava o nejednakosti je moralan i politički problem, koji ne može biti rešen standardnom ekonomskom analizom. Nasuprot, činjenica da porezi smanjuju radni napor je fundamentalno objektivno pitanje ljudskog ponašanja. Međutim, ne postoji način da se to odredi. Značajna količina stvarnog rada biće prebačena u oblastima gde se ostvaruju visoki rezultati. Nije potpuno dokazano da se radni napor smanjuje oporezivanjem, ali postoji saglasnost da ponuda radne snage muškaraca ne odgovara na poreze kao ponuda radne snage žena.¹³⁷

Kombinacija subjektivnih i objektivnih faktora u determinisanju izbora poreskih stopa vodi zaključku da izbor treba da bude načinjen u zavisnosti od okolnosti i prilika u svakoj zemlji posebno. Međutim, priroda izbora je očigledna: pravičnost versus efikasnost.

b) Oporezivanje fundiranih prihoda

Fundirani prihodi su prihodi koji nisu ostvareni radom, već se ostvaruju na osnovu posedovanja neke imovine koja nosi određeni prihod. To su prihodi od rente na kuće i zemlju, kamate i dividende i kapitalni dobiti. Sa stanovišta poreza na dohodak fizičkih lica interesantan je način njihovog oporezivanja, tj. njihov poreski tretman. Mogu se izdvojiti dva problema u vezi sa oporezivanjem ovih prihoda:

1. da li kapitalni dobiti treba da budu oporezovani manje nego kamata i dividenda?

¹³⁶ Heady C., The Conflict between Equity and Efficiency in Designing Personal Income Tax Systems, Economies in Transition: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, 1991, str 218.

¹³⁷ Ovde se radi o udatim ženama kojima se zbog prevelikog oporezivanja ne isplati da rade zbog obaveza koje imaju u kući i oko dece. One bi radije rad zameniti poslovima koje imaju u kući i na koje one troše svoje slobodno vreme.

2. treba li prihodi koji nisu stvoreni radom (fundirani) da budu manje oporezovani od prihoda koji su stvoreni radom (nefundirani)?

U OECD zemljama ovo je različito rešeno i često je veoma složeno. Problem je još složeniji ukoliko je u pitanju reforma već postojećih poreza.

Sa stanovišta jednakosti, *kapitalni dobitci* su više deo ličnih prihoda kao kamata i dividendi i treba da budu oporezovani kao bazični. Argument protiv preferencijalnog tretmana kapitalnih dobitaka odnose se na to da je često lako konvertovati dohodak u kapitalne dobitke, pa preferencijalno oporezivanje kapitalnih dobitaka stvara prostor za poresku evaziju, čime se smanjuju prihodi vlade i nesrazmerno raste korist bogatima.

Nasuprot argumentima protiv, stoje argumenti za preferencijalni tretmana kapitalnih dobitaka. Ono što je zajedničko je da su kapitalni dobitci nagrada za preduzeti rizik i oporezivanje bi obeshrabrilo preduzimanje rizika. To posebno važi za zemlje u tranziciji i za njihove napore da se razviju putem investiranja i preduzimanjem rizičnih poduhvata. Ovi argumenti se mogu detaljnije sagledati na sledeći način:

- prvo, zašto su kapitalni dobitci nagrada za preduzeti rizik? To je zbog toga što oni, u principu, štite investicije koje kreiraju kapitalne dobitke, a to su jako rizične investicije za koje investitori treba da budu nagrađeni.
- drugo, da li oporezivanje kapitalnih dobitaka obeshrabruje rizik? To zavisi od samog poreza. Ako ne postoji porez na kapitalne gubitke, onda će oporezivanje kapitalnih dobitaka promeniti ravnotežu između dobiti i gubitaka i tako smanjiti težnju za posedovanjem rizične aktive.¹³⁸

U velikom broju zemalja oporezivanje, između ova dva ekstrema, je ograničeno sposobnošću pokrića gubitka u godini kada se ostvari dobit. Ali nije sasvim jasno kako oporezivanje kapitalnih dobitaka smanjuje rizik.

Argument u pogledu efikasnosti oporezivanja kapitalnih dobitaka je, međutim, daleko od ubedljivog i treba ga dopuniti nekim dodatnim argumentima. Neophodno je da kapitalni dobitci budu blago oporezovani, jer ako su previše oporezovani onda mogu da imaju suprotan efekat na efikasnost. Npr. ako je privatizacija obeshrabrena onda će niska cena akcije imati, verovatno, jači efekat na efikasnost nego poreske olakšice.

Može se zaključiti da su argumenti u vezi poreskog tretmana kapitalnih dobitaka veoma konfliktni. Postoje, međutim i administrativni problemi u vezi oporezivanja kapitalnih dobitaka sa kojima se suočavaju sve zemlje u tranziciji prilikom prilagođavanja i reforme svojih poreskih sistema.

Što se tiče prihoda ostvarenih radom (nefundiranih) i onih koji su ostvareni bez rada (fundirani) njihov poreski tretman treba da bude *jednak*. Praktično, treba ujednačiti poreske stope koje se primenjuju na nominalni i realni prinos od investiranja. U zemljama OECD-a postoje razlike od zemlje do zemlje.

Aspekt *efikasnosti* oporezivanja fundiranih prihoda se, najčešće pominje kroz odluku o individualnoj raspodeli prihoda između tekuće potrošnje i štednje za buduću potrošnju. Prihod podleže porezu na dohodak i porezu na promet, ako bude potrošen. Štednja će podleći porezu na promet, a kamata porezu na dohodak.

¹³⁸ Heady C., The Conflict between Equity and Efficiency in Designing Personal Income Tax Systems, Economies in Transition: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, 1991, str. 223

Smanjenje kamate može biti očekivano kroz smanjenje štednje za individualne preduzetnike. Neke zemlje stimulišu privatnu štednju koja može imati izražen efekat na privredu. Zemlje OECD-a nalaze različite načine za smanjenje oporezivanja štednje. Najvažnije je izbeći dvostruko oporezivanje štednje.

Horizontalna pravičnost podrazumeva da svi izvori prihoda treba da budu tretirani jednako, i fundirani i nefundirani prihodi treba da imaju jednake stope.

Međutim, s druge strane, neke vrste prihoda treba da budu oporezovane po višim stopama od drugih. Redistribucija tereta može biti neutralisana rastom stope poreza na dohodak. Poreskim dedukcijama za štednju u zemljama u tranziciji stimuliše se privatna štednja.

Može se zaključiti da kod oporezivanja kapitalnih dobitaka postoji nerealan konflikt između efikasnosti i pravičnosti.

c) Konflikt efikasnosti i pravičnosti kod poreskog tretmana porodice

Zemlje razvijenog sveta imaju različite načine oporezivanja porodice tj. njenog prihoda. Tretman dece i supružnika je povezan. U skladu sa osnovnim principima treba odvojeno tretirati decu od roditelja.

Što se tiče *poreskog tretmana dece*, većina zemalja ima sistem po kome država daje finansijsku pomoć porodicama sa decom. Neke zemlje imaju zaštitu preko poreskog sistema i koriste različite metode. Međutim, upotreba poreskog sistema za te svrhe, često rezultira anomalijama. Prvo, često porodice čiji su prihodi niski ne dobijaju pomoć u okviru poreske politike. Drugo, kod poreskih olakšica i sistema poreskog količnika, često veće koristi imaju velike porodice sa visokim prihodima, zato što im poreske stope rastu sa prihodima.

Pravičnost kao cilj može se postići ako se obezbedi odgovarajući dizajn sistema poreskih kredita i pomoć porodicama u samom poreskom sistemu.

Efikan rast ne podrazumeva davanje poreskih redukcija, već jednakost plaćanja. Sa rastom porodičnog prihoda smanjuje se radni napor. Ako ne postoji razlika između poreskih stopa, dodatni prihodi se smanjuju zbog poreskih olakšica za decu. Selektivno smanjenje poreskih stopa je efikasnije.

Nema razloga posmatrati odnos efikasnosti i jednakosti u poreskom sistemu pomoći porodicama sa decom.

S druge strane, kada je u pitanju *oporezivanje supružnika* postoje određene razlike. Sa stanovišta *jednakosti*, problem se tiče samo horizontalne jednakosti između različitih tipova porodica.

Najpre ćemo posmatrati *horizontalnu pravičnost* dvoje ljudi koji rade i plaćaju poreze na svoje dohotke. Ako se oni venčaju i nastave da rade, postavlja se pitanje da li ih treba oporezovati kao pre? Neki smatraju da oni treba da plaćaju više, zato što se troškovi njihovog zajedničkog života smanjuju, dok vlade misle da će time destimulisati brak i da treba smanjiti poresko opterećenje.

Zatim, pretpostavlja se da jedan od supružnika odluči da prekine radni odnos. Šta raditi sa poreskom obavezom supružnika koji nastavlja da radi? Da li je treba smanjiti? Neki kažu ne, zato što je prekid rada slobodna volja ovog drugog supružnika. Neki kažu da, zato što je porodica sada siromašnija, posebno ako je odluka o prekidu rada donešena zbog čuvanja dece.

Šta su posledice ovih različitih mišljenja kod dizajniranja poreza na dohodak fizičkih lica? Veruje se da poreski sistem treba da bude neutralan prema braku, tj. da supružnici treba da budu oporezovani posebno, kao i pre venčanja. Eliminisanje patrijarhalnih aspekata posmatranja poreskog sistema često ima svoje prednosti. Odvajanjem oporezivanja supružnika se ne favorizuje brak, ali se mogu davati individualne olakšice za ljude koji su u braku. Poreski sistem treba da bude u službi onih parova gde je jedan supružnik iz određenih razloga odlučio da prekine radni odnos. Poreske olakšice treba da budu transferisane između partnera.

Ako posmatramo *vertikalnu pravičnost* kod odvojenog oporezivanja koristi imaju bogatiji parovi. To važi za poreski sistem u kome poreske stope rastu sa rastom dohotka, tj. gde postoji progresivno oporezivanje dohotka, zato što će onda kod odvojenih prihoda biti manje poreske stope. Kod prihoda koji nisu stvoreni radom, alokacija prihoda između supružnika je, često proizvoljna i može da poboljša ili smanji njihov poreski teret. Ovo je slučaj konflikta horizontalne i vertikalne pravičnosti.

Konflikt efikasnosti i jednakosti ne povećava se u pogledu odvojenog oporezivanja, ali raste u slučaju transferisanja tereta (ekvivalentni sistem). Ovo je neobičan konflikt iz dva razloga:

- prvo, neki ljudi se neće složiti sa argumentima za transferisanje tereta i
- drugo, argumenti efikasnosti mogu biti relativni u odnosu na jednakost u radu-visoke stope za žene mogu biti posmatrane odvojeno sa stanovišta socijalne i političke jednakosti između polova.

Efekat odvojenog oporezivanja je relativno mali. To može voditi smanjenju poreskih obaveza i smanjenju poreza na dodatni prihod.

Iz ovoga se može zaključiti da su aspekti odnosa između efikasnosti i jednakosti ključni za kategorizaciju sistema poreza na dohodak fizičkih lica.

Konflikt jednakosti i efikasnosti se nalazi u izboru poreskih stopa i oporezivanju supružnika. Međutim, u drugim oblastima nema sukoba.

Može se zaključiti da je mnogo zemalja koje su daleko od racionalnog, jer postoje brojni administrativni problemi i greške učinjene u prošlosti. Neophodno je u tom pravcu kreirati nove poreske sisteme koji ne sadrže poreske koncesije, već su poreski neutralni, uz uvažavanje konflikta između efikasnosti i pravičnosti. Balans između pravičnosti i efikasnosti u oporezivanju treba tražiti tamo gde se nivo poreskih prihoda ravna sa cenom povećanja administrativnih troškova, popustljivosti i troškova efikasnosti. Zadatak je, prema tome, naći set poreza koji bi maker donekle išli u susret ciljevima efikasnosti i jednakosti.

Jedan pravičan sistem ne može biti jednostavan. Poreska politika je, može se zaključiti, više umetnost nego nauka.

*III SINTETIČKO OPOREZIVANJE DOHOTKA I
ANALIZA OSNOVNIH ELEMENATA POREZA NA
DOHODAK FIZIČKIH LICA*

3.1. IZBOR PORESKOG OBVEZNIKA

Poreski obveznik poreza na dohodak fizičkih lica je fizičko lice kome zakon nalaže da plati porez iz dohotka koji ostvaruje. Međutim, kod ovog elementa oporezivanja dohotka, poreska vlast nailazi na dilemu koja se tiče izbora poreskog obveznika. Konkretnije, poreski obveznik poreza na dohodak fizičkih lica može biti pojedinac ili porodica. Opredeljenje između ove dve mogućnosti nije nimalo jednostavno. U cilju zadovoljenja principa pravičnosti i ravnomernosti u oporezivanju, neophodno je napraviti pravi izbor poreskog obveznika.

Dilema u izboru poreskog obveznika poreza na dohodak fizičkih lica se svodi na to da li je pravičnije oporezovati zajednički dohodak supružnika, članova porodice ili domaćinstva, ili je pravičnije oporezovati svako lice individualno.

Argumenti u korist *individualnog oporezivanja* svode se na to da je za poreski tretman pojedinca relevantan njegov dohodak određene visine, koji je nastao kao rezultat njegove aktivnosti i zato, upravo njemu i pripada.¹³⁹ Način na koji će poreski obveznik raspolagati svojim dohotkom nije relevantan za utvrđivanje poreske obaveze. Zatim, kao argument u korist individualnog oporezivanja može se navesti i to što kod oporezivanja zajedničkog dohotka, u uslovima progresivnog oporezivanja, zbirni dohodak supružnika uvek bi bio jače oporezovan, nego ako bi se oporezovao individualno, pošto bi pripadao višoj tranši za oporezivanje.¹⁴⁰ Naravno, ovo važi za zajedničko oporezivanje bez poreskih olakšica, na koje poreski obveznik ima pravo po različitim osnovama.

S druge strane, argumenti u korist *zajedničkog oporezivanja* dohotka supružnika tiču se činjenice da je nerealno posmatrati pojedinca kao poreskog obveznika i njegov dohodak izolovano od obveznikovih ekonomskih i socijalnih obaveza.¹⁴¹ Zbog toga, prema pristalicama zajedničkog oporezivanja dohotka, realno je sagledati pojedinca i njegov dohodak u okviru porodice i nemoguće ga je odvojeno posmatrati. Dohodak porodice predstavlja veću ekonomsku snagu za oporezivanje i smatra se izdašnjim i pravičnijim načinom oporezivanja. Takođe, kao argument u korist zajedničkog oporezivanja navodi se i to što u uslovima individualnog oporezivanja dohotka, pojedinci sa najvišim dohotkom u porodici bi mogli da, putem različitih ugovora, prenesu deo svog dohotka na druge članove porodice u cilju prelaženja u nižu tranšu oporezivanja. Međutim, u sistemu zajedničkog oporezivanja time ništa ne bi bilo postignuto, pošto je dohodak porodice zajednička kategorija, pa ovakve transakcije ne bi dovele do smanjenja dohotka.

U vezi poreskog tretmana bračne/porodične zajednice moguće su tri različite opcije :

- moguće je uvećanu ekonomsku snagu koja je nastala sklapanjem bračne zajednice i udruživanjem dohodaka, *oštrije oporezovati*, čime se destimulativno utiče na kategoriju sklapanja braka,
- može se tako uvećani dohodak *blaže oporezovati*, čime će se uticati na stimulisane sklapanja braka i formiranja porodice i
- na kraju, moguće je da poreski sistem bude *neutralan u odnosu na brak*, što znači da položaj poreskog obveznika ne sme ni da se pogorša, ni da se poboljša nakon sklapanja braka.

¹³⁹ Barbara Jelačić, Porezni obveznik i porezna politika, Liber, Zagreb, 1977, str. 124.

¹⁴⁰ Miller R.L, Benjamin D, North D, The Economics of Public Issues, Pearson, Boston, 2005, str.232..

¹⁴¹ Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, 1997, str. 160.

Cilj sintetičkog oporezivanja dohotka je obuhvatiti sve prihode poreskog obveznika bez obzira na to iz kojih izvora potiču, i istovremeno, sagledati sve ekonomske, socijalne i druge prilike poreskog obveznika. Na taj način će biti zadovoljena pravičnost i ravnomernost u oporezivanju. Neophodno je utvrditi da li se ekonomska snaga može bolje sagledati individualnim oporezivanjem dohotka pojedinca ili zajedničkim oporezivanjem dohotka porodice. Činjenica je da dohodak stvaraju pojedinci, ali nakon sklapanja bračne zajednice menjaju se njihovi socijalni i materijalni uslovi života.¹⁴² Neki troškovi se smanjuju, ali se pojavljuju dodatni novi troškovi koje pojedinci nisu imali dok su živeli samostalno. U skladu sa tim u porodičnoj zajednici se, umnogome, menja stvarna ekonomska snaga poreskog obveznika i mogućnost plaćanja poreza.

Osim individualnog i zajedničkog oporezivanja dohotka, u savremenim poreskim sistemima uvode se takvi načini oporezivanja dohotka koji koriste prednosti i jednog i drugog sistema. Tačnije, poreski sistemi mnogih država se ne zasnivaju na « čistom » individualnom ili zajedničkom oporezivanju, već se uz izbor jednog od ova dva sistema, vrše određene korekcije u cilju poboljšanja sistema oporezivanja dohotka.

Koji će sistem biti prihvaćen zavisi od brojnih **faktora**, ali pre svega od postavljenog cilja ekonomske, a samim tim i fiskalne politike. Tako, npr. ako se kao kriterijum uzme fiskalni cilj, prednost će dobiti zajedničko oporezivanje dohotka. Na taj način stvoriće se nova ekonomska snaga koja će biti uvećana u odnosu na pojedinačni dohodak, čime će se dobiti veći iznos poreza. Dakle, fiskalni cilj će biti zadovoljen.

Ukoliko se sagledava socijalno-politički kriterijum, onda se prednost daje individualnom oporezivanju dohotka. Pristalice ovog gledišta smatraju da je ovo zbog toga što se dohodak sagledava kao pojedinačna kategorija i ne postoji veštačka kategorija zajedničkog dohotka. Oni polaze od stanovišta da se u sistem individualnog oporezivanja dohotka mogu ugraditi brojne olakšice kojima će se uvažiti okolnosti porodičnog života poreskih obveznika.

Osim problema oko izbora između pojedinca i porodice, javlja se još i problem rasprostranjenosti poreske obaveze. Neophodno je, dakle definisati odlučujuće činjenice na osnovu kojih jedno fizičko lice potpada pod poresku jurisdikciju određene države i postaje poreski obveznik ovog poreza.

U cilju lakšeg rešavanja ovog problema, poćićemo od tri osnovna kriterijuma koji se uzimaju u obzir, a to su:

- državljanstvo,
- rezidentstvo i
- izvor dohotka.

Sa stanovišta oporezivanja dohotka građana, potrebno je da pod poreskom jurisdikcijom određene države potpadaju svi njeni državljani, bez obzira na kojoj teritoriji se nalaze. U pogledu fizičkog lica, državljanstvo podrazumeva postojanje obaveze prema državi, ali i sva građanska, politička, ekonomska i socijalna prava. Kriterijum državljanstva je važio za ranije epohe kao ključni kriterijum u određivanju rasprostranjenosti poreske obaveze. Danas, dosledna primena principa državljanstva u oblasti sintetičkog oporezivanja dohotka fizičkih lica dovela bi do brojnih problema. Pre svega, skoro je nemoguće da jedna država ne može da vrši oporezivanje dohotka

¹⁴² Edwin Robert, Anderson Seligman, The income Tax Study of the History, Theory and Practice of Income, 2004., p. 523.

ostvarenog na njenoj teritoriji, pošto taj dohodak nisu ostvarili njeni državljani. Na taj način bi se neopravdano favorizovali strani državljani koji posluju na domaćoj teritoriji. Zbog svega ovoga princip državljanstva se primenjuje samo u SAD-u i Filipinima.¹⁴³

Rezidenstvo predstavlja stalno ili privremeno boravište nekog lica u određenoj državi, u određenom vremenskom periodu, čija je dužina određena zakonom.¹⁴⁴ To je faktičko stanje- boravak određenog lica u određenoj državi u određenom vremenskom periodu. Zbog toga, poreska zakonodavstva polaze od toga da li neko lice faktički boravi u određenoj državi i tu stiže dohodak. Oni rezidenstvo prihvataju kao odlučujuću činjenicu. Takođe, kao zadovoljavajući kriterijum, poreska zakonodavstva prihvataju koncept « uobičajnog boravišta », pod kojim podrazumevaju boravak na određenoj teritoriji u periodu dužem od 183 dana u jednoj godini.

Prema konceptu izvora dohotka, odlučujuća činjenica prilikom plaćanja poreza je teritorija. Dakle, samo zemlja izvora dohotka može dohodak i da oporezuje. Ukoliko se neki dohodak stvara na određenoj teritoriji, onda ga jedino poreska vlast te teritorije može da oporezuje. Kao argumenti u prilog kriterijuma izvora dohotka navode se prihodi koji se ostvaruju od kapitala, kao što su dividende, kamate itd, a takođe se ističe činjenica da bi dosledna primena teritorijalnog principa sprečila međunarodno dvostruko oporezivanje.

Najveći broj država primenjuje kombinovano princip rezidenstva i princip izvora, dok je mali broj onih koje primanjuju samo jedan ili samo drugi princip, kao isključivi kriterijum.

Osim pojedinaca i porodice kao poreski obveznik poreza na dohodak fizičkih lica može se pojaviti i društvo lica, ukoliko ga zakonodavstvo te zemlje smatra obveznikom ovog poreskog oblika. Društva lica su poseban vid društava koja se mogu javiti u obliku ortačkog i komanditnog društva. Oni se karakterišu dvojnomo prirodom, što izaziva problem njihovog poreskog tretmana. Anglosaksonske i germanske države im ne priznaju svojstvo pravnog lica, dok se u romanskim državama društvima lica priznaje svojstvo pravnog lica. Na taj način društva lica su u pojedinim zemljama obveznici poreza na dohodak fizičkih lica, o čemu će biti više reči u narednim delovima rada.

3.1.1. Pojedinac kao poreski obveznik poreza na dohodak fizičkih lica

Individualno oporezivanje dohotka primenjuje veliki broj savremenih država. Među zemljama OECD-a, više od dve trećine zemalja pribegava ovom načinu oporezivanja dohotka, nasuprot manjem broju zemalja koje više oporezivanje zajedničkog dohotka.

Ukoliko se neka država odluči da oporezuje pojedinca, a ne zajednicu u kojoj on živi (brak, porodica, domaćinstvo), onda se kao poreska osnovica uzima dohodak koji je taj pojedinac ostvario u određenom periodu. Međutim, da bi princip pravičnosti i ravnomernosti u oporezivanju bio zadovoljen, neophodno je taj dohodak korigovati u

¹⁴³ Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, op. cit, str.216.

¹⁴⁴ Joseph Amico, Introduction to the US Income Tax System, Kluwer, Deventer, 1993, str. 13.

skladu sa ličnim i porodičnim okolnostima poreskog obveznika. Ove korekcije se javljaju u različitim oblicima i to u vidu :

- standardnog odbitka,
- poreskog kredita i
- subvencije.

Što se tiče standardnog odbitka, on predstavlja vrstu poreske olakšice kojom se uvažavaju bračne i porodične okolnosti poreskog obveznika. Najznačajniji standardni odbici su : lično oslobođenje (egzistencijalni minimum), oslobođenje za izdržavane članove porodice, starosno oslobođenje , oslobođenje za izdržavane članove porodice koji imaju smetnje u fizičkom i psihičkom razvoju.¹⁴⁵ Standardni odbitak primenjuju : Kanada, Finska, Grčka, Japan, Holandija, Švedska, Turska, Srbija idr.

Poreski kredit je takva vrsta poreskih olakšica, koja predstavlja pravo na umanjenje obračunatog poreza iz različitih razloga.¹⁴⁶ On može biti odobren u slučaju individualnog oporezivanja dohotka u cilju uvažavanja ličnih i porodičnih okolnosti poreskog obveznika. Ovu vrstu poreskih olakšica primenjuju : Australija, Austrija, Kanada, Danska, Finska, Italija, Novi Zeland itd

Neke zemlje, kao što je Holandija, primenjuju gotovinske subvencije u cilju ublažavanja nedostataka individualnog oporezivanja pojedinaca koji žive u porodičnoj zajednici. Tako, poreski sistemi ovih zemalja dopuštaju korišćenje dečjeg dodatka, na koji imaju pravo roditelji za izdržavanu decu.

Na osnovu jednog primera videćemo kako izgleda sistem individualnog oporezivanja dohodaka pojedinaca kao člana porodice. Ukoliko pođemo od pretpostavke da porodicu čine suprug, supruga i jedno dete i da muž ostvaruje dohodak od 120.000 dinara, a žena dohodak od 80.000 dinara. Ako pretpostavimo da je egzistencijalni minimum 60.000 dinara, poreska tarifa izgleda ovako :

Primer 5: Poreska tarifa 1

Nivo dohotka	Poreska stopa (iznos poreza)
Do 50.000	5%
Od 50.000 do 100.000	2.500 + 10% na iznos iznad 50.000
Preko 100.000	7.500 + 15% na iznos iznad 100.000

Na osnovu ovih podataka, može se zaključiti da suprug treba da plati porez u iznosu od 3.500 dinara. Tačnije, kada se od njegovog dohotka od 120.000 odbije egzistencijalni minimum u iznosu od 60.000, ostaje 60.000 za oporezivanje. Prvih 50.000 hiljada pripada prvoj tranši za oporezivanje po stopi od 5% i to iznosi 2.500 dinara. Na preostalih hiljadu dinara plaća se porez po stopi od 10% i to iznosi 1.000 dinara. Ukupna poreska obaveza supruge je 3.500 dinara. Poreska obaveza supruga je nešto manja pošto je njen dohodak manji. Dakle, kada se od dohotka koji ostvaruje supruga od 80.000 odbije egzistencijalni minimum dobija se 20.000 za oporezivanje. Ovaj iznos dohotka pripada prvoj tranši za oporezivanje i kada se na njega primeni

¹⁴⁵ \urovi}-Todorovi} Jadranka, Jovanovi} Miodrag, Krsti} Borko, Monetarni i fiskalni menadžment, Ekonomski fakultet Ni{, 2006. god., str. 424.

¹⁴⁶Harvey S. Rosen, **Public Finance: Efficient and Equitable Taxation**, Seventh Edition, New York, 2005, str. 342

poreska stopa od 5% dobija se poreska obaveza u iznosu od 1.000 dinara. ukupna poreska obaveza supružnika je 4.500 dinara (3.500 dinara je poreska obaveza supruge + 1.000 dinara je poreska obaveza supruge).

Primer 6 : Individualno oporezivanje dohotka supružnika

	Nivo dohotka	Egzistencijalni minimum	Poreska osnovica	Poreska obaveza
Suprug	120.000	60.000	60.000	3.500
Supruge	80.000	60.000	20.000	1.000
UKUPNO				4.500

Postoje brojni argumenti u korist opredeljenja za individualno oporezivanje dohotka. Pre svega, jedan od njih je taj što ekonomska snaga poreskog obveznika treba da zavisi od zarađenog dohotka, a ne od bračnog i porodičnog statusa. Prema načelu personaliteta, dohodak koji je neki poreski obveznik zaradio pripada njemu i treba ga individualno oporezivati.¹⁴⁷ Način korišćenja zarađenog dohotka je nebitan za potrebe oporezivanja, jer prava pojedinca ne smeju biti narušena zbog činjenice života u zajednici.

Takođe, nije teško zaključiti da zajednički dohodak predstavlja jednu veštački stvorenu kategoriju. Bez obzira na to što su dohoci u porodičnoj zajednici na raspolaganju i drugim članovima zajednice, oni su ipak neodvojivi od onog ko ih je stekao svojim radom.

Jedan od argumenata u korist individualnog oporezivanja dohotka je i taj što u slučaju « čistog » modela zajedničkog oporezivanja, zbog sabiranja dohotka dolazi do primene više stope u skali poreske progresije i pojavljuje se tzv. « porez na brak » .

Takođe, ukoliko su dohoci supružnika mali i nalaze se ispod nivoa egzistencijalnog minimuma, onda oni ne podležu oporezivanju. Međutim, njihovim sabiranjem u cilju zajedničkog oporezivanja, nastaje nova, uvećana kategorija koja podleže oporezivanju.

Na strani individualnog oporezivanja su, takođe, i administrativni razlozi, jer se individualni dohodak oporezuje po odbitku, dok je kod oporezivanja zajedničkog dohoka neophodno popunjavanje poreske prijave, što iziskuje dodatne administrativne troškove.

Međutim, postoje i neke zamerke koje se mogu uputiti individualnom oporezivanju. Ovaj način oporezivanja posmatra individualni dohodak kao kategoriju nezavisnu od kategorije bračne zajednice, što nije ispravno gledište, s obzirom da se dohodak troši u okviru zajednice i ne treba ga odvojeno posmatrati. Na ovaj način se individualnim oporezivanjem odstupa od principa oporezivanja prema ekonomskoj snazi poreskog obveznika, jer je individualni dohodak deo dohotka porodice i tako ga treba tretirati.

Ovo se ipak ne može smatrati ozbiljnom zamerkom pošto se dohodak pojedinačno oporezuje, ali se uvažavaju lične i porodične okolnosti poreskog obveznika i odobrava mu se određeni odbitak od poreza čime se poreska obaveza umanjuje za iznos poreske olakšice. Na taj način, davanjem prava na odbitak od poreske osnovice ili na umanjenje poreske obaveze, postiže se pravičnost u oporezivanju i stimuliše se zasnivanje porodice kao osnovne kategorije društva.

¹⁴⁷ Roy G. Blakey, The Federal Income Tax, Kluwer, New York, 2006, str 346.

U praksi najvećeg broja zemalja OECD-a kao poreski obveznik javlja se pojedinac. Tačnije, individualno oporezivanje zastupljeno je u dvadeset zemalja, dok se zajedničko oporezivanje koristi u deset zemalja. Izuzetak su zemlje koje dozvoljavaju mogućnost izbora između individualnog i zajedničkog oporezivanja. U tabeli ispod dat je prikaz izabranih zemalja i njihovo opredeljenje o poreskom obvezniku.

Tabela 7: Poreski obveznik poreza na dohodak fizičkih lica u izabranim zemaljama OECD-a

<i>Zemlja</i>	<i>Poreski obveznik</i>
Australija	Individualno
Austrija	Individualno
Belgija	individualno/zajedničko
Kanada	Individualno
Češka	individualno/zajedničko
Francuska	zajedničko
Nemačka	zajedničko/individualno
Grčka	Individualno
Mađarska	Individualno
Italija	Individualno
Novi Zeland	Individualno
Poljska	Individualno
Švedska	Individualno
Velika Britanija	Individualno
SAD	zajedničko/individualno

Izvor: www.worldwide-tax.com

Na osnovu ovog pregleda može se zaključiti da je većina zemalja izabrala individualno oporezivanje, ali ima i onih kod kojih postoji mogućnost da se poreski obveznici opredele za individualno ili zajedničko oporezivanje. Francuska odorezuje ukupni dohodak porodice, pri čemu je dohodak koji pripada deci pridružen dohotku roditelja ukoliko su deca izdržavana. U Nemačkoj se, takođe, supružnici zajedno oporezuju, ali postoji mogućnost individualnog oporezivanja.

3.1.2. *Porodica kao obveznik poreza na dohodak fizičkih lica*

Nasuprot shvatanju o individualnom oporezivanju, postoji rasprostranjen stav da je mnogo realnije oporezovati porodicu kao jedan od najznačajnijih elemenata društvene strukture. Ona se još naziva «ćelijom društva» ili osnovnom socijalnom grupom. Porodica predstavlja promenljivu društvenu grupu koja se zasniva na reproduktivnim, socijalnim i ekonomskim vezama muža i žene i njihove rođene ili usvojene dece. S obzirom na to, ne iznenađuje ideja da je pravičnije oporezivati porodicu, kao osnovnu instituciju jednog društva, nego pojedinca.

Zalaganje za porodicu kao poreskog obveznika poreza na dohodak fizičkih lica, objašnjava se argumentima ekonomske, sociopolitičke i fiskalne prirode.

Sa *ekonomskog* stanovišta, polazi se od toga da život u porodici predstavlja zajednicu života i imovine, pa je očekivano da dolazi do zajedničkog trošenja dohotka od strane svih članova porodice, nezavisno od toga da li je u njegovom stvaranju učestvovao jedan ili svi članovi porodice.¹⁴⁸ Na zajedničko raspolaganje stavlja se individualni dohodak. Dakle, pošto porodica zajednički raspolaže dohotkom, neophodno je da zajednički podnosi i poreski teret.

Sa *sociopolitičkog* stanovišta, izbor porodice kao poreskog obveznika poreza na dohodak fizičkih lica je opravdan radi pravilnije realizacije principa oporezivanja prema ekonomskoj snazi. U tom smislu, zajednički dohodak pokazuje ukupnost ekonomske snage porodice i predstavlja pravičniju kategoriju za oporezivanje od individualnog dohotka.

I na kraju, *fiskalni* razlog za izbor porodice kao poreskog obveznika zasniva se na tome da se na ovaj način smanjuje mogućnost izbegavanja plaćanja poreza.¹⁴⁹ Konkretnije, ukoliko bi se dohodak pojedinačno oporezivao, onda bi članovi porodice koji ostvaruju visoke dohotke mogli da deo svog dohotka prenesu, putem različitih ugovora na članove porodice koji ostvaruju niske dohotke ili čak i ne ostvaruju dohodak i da na taj način izbegnu plaćanje poreza po višim stopama. Ukoliko bi se kao poreski obveznik izabrala porodica, onda nikakva ustupanja dohotka neće promeniti poresku obavezu, tj. ne utiču na promenu u osnovici za oporezivanje.

Međutim, zajedničko oporezivanje izaziva i mnoge probleme. Ono u svom « čistom » obliku dovodi do povećanja poreskog opterećenja. Sabiranjem dohodaka bračnih drugova stvara se uvećana poreska snaga, koja se primenom progresivnih poreskih stopa više oporezuje nego kada bi se svaki od dohodaka individualno oporezivao. To destimulativno utiče na sklapanje bračne zajednice i predstavlja tzv. “porez na brak”.

Zatim, postavlja se pitanje na koji način tretirati ostale članove porodice koji ostvaruju dohodak. Da li i njihovi dohoci predstavljaju deo dohotka porodice ili ih treba drugačije doživeti?

Svi ovi nedostaci se mogu sintetizovati u vidu tri grupe problema praktične prirode sa kojima se suočavaju modeli oporezivanja zajedničkog dohotka: :

- a) kako ublažiti, odnosno eliminisati dejstvo poreske progresije na zbirni dohodak,
- b) kako da se obvezniku pruži olakšica kojom bi se uvažila okolnost zajedničkog života u porodici i
- c) da li oporezovati zajednički dohodak samo bračnih drugova ili cele porodice.¹⁵⁰

Prva grupa problema rešava se uvođenjem jedne od sledećih metoda: metod deobe dohotka, metod porodičnih kvota i metod dvostruke poreske lestvice. Ove metode će biti posebno obrađene u daljm toku rada, pa se na njima sada nećemo zadržavati.

¹⁴⁸ Economies in transition: the role of tax reform in central and eastern European economies, OECD, 1991, str. 5.

¹⁴⁹ Harvey S. Rosen, **Public Finance: Efficient and Equitable Taxation**, Seventh Edition, New York, 2005, str.342.

¹⁵⁰ Dejan Popovi}, Nauka o porezima i poresko pravo, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpe{ta, 1997, str. 162.

Međutim postoje zemlje koje ne primenjuju ni jedan od ova tri metoda, već zajednički dohodak koriguju izvesnim olakšicama.

Druga grupa problema odnosi se na to koje olakšice pružiti poreskom obvezniku kako bi se uvažile okolnosti zajedničkog života u porodici. Te olakšice tiču se pojedinih članova porodice i u cilju ublažavanja nedostataka zajedničkog oporezivanja koriste se dve vrste olakšica:

- prve su olakšice koje se daju kao dopuna standardnom odbitku, tj. porodični dohodak se umanjuje pre oporezivanja, na osnovu okolnosti zajedničkog života,
- druga vrsta olakšica su olakšice koje se konkretno odnose na bračnog druga ili izdržavanu decu i to su: poreski kredit, odbitak od dohotka, dečji dodatak.

Treća grupa problema tiče se dileme da li oporezovati zajednički dohodak samo supružnika ili cele porodice, odnosno domaćinstva. U domaćinstvu kao zajednici života, privređivanja i trošenja ostvarenih prihoda, mogu se naći i lica koja nisu srodnici ili nisu u bliskom srodstvu. Međutim, u savremenim društvima to je retkost, jer porodicu uglavnom čine suprug, supruga i deca. To je tzv. nuklearna porodica. Skoro da nema poreskog sistema koji oporezuje domaćinstvo, već se oporezuju pojedinci ili nuklearna porodica. Međutim i tu se javlja problem poreskog tretmana dohotka koji pripada izdržavanoj deci.¹⁵¹ U nekim poreskim sistemima¹⁵² ovaj dohodak se obuhvata u okviru zajedničkog dohotka ili podleže povoljnijem poreskom tretmanu.

U praksi zemalja OECD-a neke zemlje pristupaju zajedničkom oporezivanju dohotka porodice, i tu, pre svega, treba istaći primer Francuske kod koje je poreski obveznik porodica, tj. oporezivanju podleže ukupan dohodak porodice. S druge strane, postoji ne mali broj zemalja koje daju poreskim obveznicima mogućnost izbora između individualnog i zajedničkog oporezivanja. Tako npr. u Belgiji i Češkoj zastupljeno je individualno oporezivanje, ali postoji mogućnost da se poreski obveznici opredele i da se njihov dohodak zbirno oporezuje. Nasuprot njima, u Nemačkoj se dohodak supružnika, uglavnom, zajednički oporezuje, uz mogućnost izbora individualnog oporezivanja. U poreskom sistemu SAD-a porodica može biti oporezovana na tri načina:

- ako supružnici podnose zajedničku prijavu, koja obuhvata zbir njihovih dohodaka,
- ako supružnici podnose individualne prijave, bez obzira što su u braku i
- kada glava porodice podnosi prijavu, što važi samo u slučaju da je poreski obveznik neoženjen ili neudat.

Na osnovu ovih podataka može se zaključiti da je u praksi zastupljeniji sistem individualnog oporezivanja, ali da postoji određen broj zemalja koje dozvoljavaju mogućnost izbora između ova dva načina oporezivanja i zemalja kod kojih je zastupljeno samo zajedničko oporezivanje.

¹⁵¹ Edwin Robert, Anderson Seligman, *The income Tax Study of the History, Theory and Practice of Income*, 2004., p. 548.

¹⁵² *Personal Income Tax Sistem under Changing Economic Conditions*, Report by the Committee on Fiscal Affairs, OECD, 1986., str 112.

3.1.2.1. *Metod deobe dohotka*

U okviru prve grupe problema koji se odnose na to kako ublažiti, odnosno eliminisati dejstvo poreske progresije na zbirni dohodak, kao rešenje naveli smo tri metode. Jedna od njih je metoda deobe dohotka koju ćemo sada detaljnije razraditi.

Metod deobe dohotka (income splitting) odvija se na sledeći način: najpre se dohoci supružnika sabiraju, a zatim se zbir deli sa dva. Nakon toga se oduzima egzistencijalni minimum i na preostali iznos se primenjuje propisana poreska stopa. Tako dobijeni iznos ne predstavlja konačnu poresku obavezu, već se množi sa dva i dobija se ukupna poreska obaveza na uvećani dohodak.¹⁵³

U cilju pojednostavljenja obješnjenja ovog metoda poćićemo od već postavljenih pretpostavki. Porodicu čine suprug, supruga i jedno dete. Suprug ostvaruje dohodak od 120.000 dinara, a supruga dohodak od 80.000 dinara. Pretpostavili smo da je egzistencijalni minimum 60.000 dinara, a poreska tarifa izgleda kao u prethodnom primeru. Dakle ukupan dohodak porodice je 200.000 dinara (120.000 koje ostvaruje muž + 80.000 koje ostvaruje žena). Sada ga treba podeliti sa dva i od tako dobijenog iznosa oduzeti egzistencijalni minimum. U tom slučaju dobija se poreska osnovica 40.000 dinara, na koju se primenjuje poreska stopa iz poreske tarife. Ovaj iznos pripada prvoj tranši za oporezivanje i na njega ćemo primeniti stopu od 5%. Nakon izračunavanja dobija se delimična poreska obaveza u iznosu od 2.000 dinara koju treba pomnožiti sa dva kako bi se dobio konačan iznos poreza koji ova porodica treba da plati, a to je 4.000 dinara.

Ukoliko se zajednički dohodak ne bi delio sa dva, nego bi se od ukupnog dohotka oduzela dva egzistencijalna minimuma, jednom na osnovu prava koje ostvaruje muž, a drugi put na osnovu prava žene, dobio bi se mnogo veći iznos poreza za plaćanje. Tako, ako od 200.000 dinara oduzmemo dvostruki iznos egzistencijalnog minimuma, tj. 120.000 dinara dobićemo 80.000 dinara za oporezivanje. Ukoliko sada na ovaj iznos primenimo postojeću poresku tarifu, dobićemo iznos od 5.500 dinara¹⁵⁴ koji predstavlja poresku obavezu ove porodice. Možemo zaključiti da je taj iznos mnogo veći (4.000 na osnovu metoda deobe dohotka u odnosu na 5.500 na osnovu metode sabiranja dohodaka), što pokazuje da se metodom deobe dohotka smanjuje poreska obaveza i time je zadovoljen princip pravičnosti u oporezivanju.

Primer 7: Primena metode deobe dohotka

Suprug: 120.000

Supruga: 80.000

Ukupno: 200.000

Metoda deobe dohotka: $(200.000 : 2) - 60.000 = 100.000 - 60.000 = 40.000$

¹⁵³ Harvey E. Brazer, *Income Tax Treatment of the Family, The Economics of Taxation*, ed. by Henry Aaron and Michael Boskin, The Brookings Institution, Washington, 1980, p. 243.

¹⁵⁴ Do iznosa od 550 dinara dolazimo tako {to na prvih 5000, od ukupnih 8000 dinara, primenimo poresku stopu od 5%, i dodamo iznos koji dobijamo kada na preostale 3000 primenimo poresku stopu od 10%, na osnovu poreske tarife.

$$\begin{aligned} \text{Poreska obaveza: } & 40.000 \times 5\% = 2.000 \\ & 2.000 \times 2 = \mathbf{4.000} \end{aligned}$$

Takođe, ako uporedimo sa metodom individualnog oporezivanja dohotka, videćemo da je i u ovom slučaju metoda deobe dohotka bolje rešenje, jer je poreska obaveza u slučaju individualnog oporezivanja viša tj. iznosi 4.500 dinara.

Ovaj metod bi trebao pored dohodaka koje ostvaruju supružnici da uključi i dohotke koje ostvaruju ostali članovi porodice, naročito deca, jer ukoliko deca ostvaruju određene prihode, onda se oni ne mogu smatrati izdržavanim članovima porodice, pa to treba imati u vidu.

Metod deobe dohotka je, dakle, ublažio dejstvo poreske progresije i time smanjio ukupnu poresku obavezu porodice, što je i bio cilj korišćena ove metode. Ovaj metod primenjuje se u Nemačkoj, Luksemburgu, Portugaliji i drugim državama.

3.1.2.2. Metod porodičnih kvota

Iz grupe metoda kojima se nastoji ublažiti ili eliminisati dejstvo poreske progresije izdvaja se metod porodičnih kvota, koji se karakteriše time da se njegovom primenom dobija najniži iznos poreske obaveze. Ovaj metod je sličan metodu deobe dohotka, ali se kod njega zbirni dohodak ne deli sa dva već se deli kvotom koja može biti manja ili veća od dva, a izračunava se na osnovu određenih ličnih i porodičnih okolnosti poreskog obveznika.¹⁵⁵ Tako se npr, u Francuskom zakonodavstvu primenjivala za samce jedna kvota, za oženjene (udate) bez dece dve kvote, za oženjene (udate) sa jednim detetom dve i po kvote i od dobijenog iznosa dodavalo se za svako sledeće dete još po 0,5 kvote.¹⁵⁶

Zatim se ukupni dohodak deli brojem porodičnih kvota, pa se od tako dobijenog iznosa oduzima egzistencijalni minimum i dobija se iznos na koji se primenjuje poreska stopa iz poreske tarife. Na kraju se taj iznos množi brojem porodičnih kvota i dobija se ukupna poreska obaveza porodice.

Ako se vratimo našem primeru, onda ukupan iznos dohotka 200.000, treba podeliti kvotom 2,5, pošto našu porodicu čini par sa jednim detetom. Kada se ovo podeli dobija se 80.000. Od ovog iznosa odbijamo egzistencijalni minimum od 60.000 i dobijamo 20.000 za oporezivanje. Iznos od 20.000 pripada prvoj tranši za oporezivanje, tj. na njega primenjujemo stopu od 5% i dobijamo delimičnu poresku obavezu od 1.000 dinara. Ovih 1.000 dinara množimo brojem kvote 2,5 i dobijamo iznos ukupne poreske obaveze koji iznosi 2.500 dinara. Ovaj iznos je mogo manji od iznosa koje smo dobili korišćenjem prethodne dve metode, što smo i na početku konstatovali.

Primer 8 : Primena metode porodičnih kvota

Suprug : 120.000

¹⁵⁵ Roy G. Blakey, The Federal Income Tax, Kluwer, New York, 2006, str 318.

¹⁵⁶ Personal Income Tax Sistem under Changing Economic Conditions, Report by the Committee on Fiscal Affairs, OECD, 1986, str 164.

Supruga : 80.000

 Ukupno : 200.000
 Metod porodičnih kvota : $(200.000 : 2,5 \text{ kvote}) - 60.000 = 80.000 - 60.000 = 20.000$
 Poreska obaveza : $20.000 \times 5\% = 1.000$
 $1.000 \times 2.5 \text{ kvote} = \mathbf{2.500}$

Metodom porodičnih kvota ublažava se dejstvo poreske progresije kod primene zajedničkog oporezivanja, ali se kao poreska obaveza dobija mnogo niži iznos poreza, što ne ide u prilog državnoj kasi. Cilj uvođenja kvota je ostvariti što veću pravičnost u oporezivanju.

Ovaj metod primenjuje se u manjem broju zemalja kao što su Francuska i Luksemburg.¹⁵⁷

3.1.2.3. *Metod dvostruke poreske lestvice*

Metod dvostruke poreske lestvice je takav metod kod koga postoje dve ili više poreskih tarifa za oporezivanje dohotka fizičkih lica. Jedna poreska tarifa se primenjuje u slučaju kada je obveznik samac¹⁵⁸, dok se druga poreska tarifa primenjuje kada se oporezuje zajednički dohodak bračnih drugova.

Ako pretpostavimo da se poreska tarifa 1 odnosi na prvu grupu poreskih obveznika, prikazaćemo i poresku tarifu 2 koja se odnosi na oporezivanje zajedničkog dohotka porodice:

Primer 9: Poreska tarifa 2

Nivo dohotka	Poreska stopa (iznos poreza)
Do 100.000	5%
Od 100.000 do 200.000	5.00 + 10% na iznos preko 100.000
Preko 200.000	15.000 + 15% na iznos preko 200.000

Kao što se može zaključiti iz prikazane poreske tarife, skala poreske progresije je postavljena manje strmo, jer se radi o tarifi koja je namenjena oporezivanju zajedničkog dohotka porodice.

Ako se vratimo našem primeru u kome je dohodak muškog supružnika 120.000, a ženskog 80.000 i ako pretpostavimo da je egzistencijalni minimum sada 100.000, onda će se poreska obaveza izračunati na sledeći način : od ukupnog dohotka od 200.000 oduzima se iznos egzistencijalnog minimuma od 100.000 i na preostalih 100.000 primenjuje se stopa iz poreske tarife. Prema novoj poreskoj tarifi ovaj iznos dohotka pripada prvoj tranši i obračunava se po poreskoj stopi od 5%. Izračunavanjem dobijamo iznos od 5.000 dinara i on predstavlja ukupnu poresku obavezu porodice.

Primer 10: Primena metoda dvostruke poreske lestvice

Suprug: 120.000

¹⁵⁷ Isto, str. 152.

¹⁵⁸ Kad ka`emo samac mislimo na poreskog obveznika koji je neo`enjen (neudat), udovac (udovica) ili razveden.

Supruga: 80.000

Ukupno: 200.000

Metod dvostruke poreske lestvice: $200.000 - 100.000 = 100.000$

Poreska obaveza: $100.000 \times 5\% = 5.000$

Poređenja radi, kod individualnog oporezivanja zajednička poreska obaveza iznosila je 4.500 dinara, čime su poreski obveznici stimulisani da, zbog manjeg poreza ne sklapaju bračne zajednice ili da se podvrgnu individualnom oporezivanju. Razlika od 500 dinara je tzv. "porez na brak" o čemu će još biti reči. Obveznik će se, naravno opredeliti za ono rešenje po kome je njegovo poresko opterećenje najniže. Ako se, npr. poreski obveznici opredele za odvojeno oporezivanje i nakon sklapanja braka, njihove poreske obaveze ostaće iste.

Pored primene metoda dvostruke poreske lestvice, savremeni poreski sistemi dozvoljavaju mogućnost izbora poreskog obveznika između zajedničkog oporezivanja i individualnog oporezivanja. Tako npr. poreski sistem SAD-a dozvoljava postojanje većeg broja poreskih lestvica (tarifa) za različite kategorije poreskih obveznika. Radi ilustracije, biće prikazana višestruka poreska lestvica SAD-a.

Tabela 8: Višestruka poreska tarifa federalnog poreza na dohodak u SAD-u

a) Poreska tarifa za neoženjene-neudate pojedince

Nivo dohotka (u \$)	Poreska stopa (%)
Do 8.025	10%
8.026-32.550	\$802,50 +15% na iznos preko 8.026
32.551-78.850	\$4.481,25 + 25% na iznos iznad 32.551
78.851-164.550	\$16.056 + 28% na iznos iznad 78.851
164.551-357.700	\$40.052,25 + 33% na iznos iznad 164.551
Preko 357.701	\$103.791+ 35% na iznos iznad 357.701

b) Poreska tarifa za bračne drugove koji popunjavaju zajedničku prijavu

Nivo dohotka (u \$)	Poreska stopa (%)
Do 16.050	10%
16.051-65.100	\$1.605 +15% na iznos iznad 16.051
65.101-131.450	\$8.962 + 25% na iznos iznad 65.101
131.451-200.300	\$25.550+28% na iznos iznad 131.451
200.301-357.700	\$44.828 + 33% na iznos iznad 200.301
Preko 357.701	\$96.770+35% na iznos iznad 357.701

c) Poreska tarifa koju popunjavaju bračni drugovi individualno

Nivo dohotka (u \$)	Poreska stopa (%)
Do 8.025	10%
8.026-32.550	\$802,50 +15% na iznos preko 8.026
32.551-65.725	\$4.481,25 + 25% na iznos iznad 32.551
65.726-100.150	\$12.775 +28% na iznos iznad 67.726
100.151-178.850	\$22.414+33% na iznos iznad 178.850
Preko 178.851	\$48.385 + 35% na iznos iznad 178.851

d) Poreska tarifa za nosioce porodičnog domaćinstva

Nivo dohotka (u \$)	Poreska stopa (%)
Do 11450	10%
11.451-43650	\$1.145 + 15% na iznos iznad 11.451
43.651-112.650	\$5.975 + 25% na iznos iznad 43.651
112.651-182.400	\$23.225 + 28% na iznos iznad 112.651
182.401-357.700	\$42.755+33% na iznos iznad 182.401
Preko 357.701	\$100.604 + 35% na iznos iznad 357.701

Izvor: Internal Revenue Code, Section 1, Tax imposed, Statute, 2008

Kao što vidimo iz prikazanih tarifa, poreski sistem SAD-a ima različite tarife za različite kategorije poreskih obveznika. Tako, za bračne drugove koji popunjavaju zajednički poresku prijavu postoji posebna poreska tarifa u kojoj je nivo poreske progresije najblaži. Time se favorizuje institucija bračne zajednice. Nešto strmija poreska tarifa namenjena je nosiocima porodičnog domaćinstva. Neoženjeni-neudati pojedinci popunjavaju poreske prijave po najstrmijoj poreskoj tarifi, a sve u cilju stimulanja formiranja porodice.

3.1.3. Efekti zajedničkog oporezivanja dohotka fizičkih lica

Na osnovu analize tri osnovne metode koje se primenjuju pri oporezivanju zajedničkog dohotka može se zaključiti da su sve tri metode adekvatne u ublažavanju dejstva poreske progresije koja se javlja kod primene metoda zajedničkog oporezivanja dohotka u čistom obliku. One do tog cilja dolaze na taj način što menjaju parametre koji utiču na visinu poreske obaveze. Putem metode deobe dohotka i metode porodičnih kvota menja se osnovica za oporezivanje, dok se kod metode dvostruke poreske lestvice vrše promene u skali poreske progresije.

U prethodnom delu rada akcenat je bio stavljen na razlike koje postoje između individualnog oporezivanja, "čistog" oblika zajedničkog oporezivanja i metoda zajedničkog oporezivanja kojima se ublažava dejstvo poreske progresije. Na osnovu te analize može se konstatovati da primena određenih metoda oporezivanja izaziva različite socio-ekonomske efekte, kao što su:

- porez na brak,
- porez na neženje/neudate i
- neutralni efekat.

Da bismo pokazali u kojim okolnostima dolazi do pojave ovih efekata poćićemo od jednog primera u kome ćemo posmatrati dvoje supružnika koji ostvaruju zajednički dohodak od 25000 dinara. Takođe, radi detaljnije analize zamislićemo tri moguće situacije : prva, u kojoj suprug ostvaruje sav prihod u iznosu od 25000 ; druga, u kojoj suprug ostvaruje prihod od 18000 dinara, a supruga preostalih 7000 i treća, u kojoj oboje supružnika ostvaruju iste dohotke, tj. po 12500 dinara. Standardni odbitak na ime zaključenja braka iznosi 5000, a poreska tarifa izgleda ovako :

Primer 11 : Poreska tarifa 3

Nivo dohotka	Poreska stopa (iznos poreza)
--------------	------------------------------

Do 60.000	10%
Od 60.000 do 120.000	6.000 + 15% na iznos preko 6.000
Preko 120.000	15.000 +20% na iznos preko 120.000

U skladu sa ovim pretpostavkama posmatraćemo kako se menja poreska obaveza supružnika u odnosu na promenu relativnog učešća supružnika u sticanju dohotka. Za analizu će nam poslužiti tri modela : model oporezivnja zajedničkog dohotka bez ikakvih olakšica, model sa standardnim odbitkom na ime zaključenja braka i model deobe dohotka¹⁵⁹.

U slučaju *modela oporezivanja zajedničkog dohotka bez ikakvih olakšica*, posmatraćemo najpre slučaj kada suprug zarađuje celokupan dohodak u iznosu od 250.000. U tom slučaju njegova poreska obaveza biće 41.000 dinara. Do ovog iznosa ćemo doći ako uzmemo iz poreske tarife iznos u poslednjoj tranši od 15.000 dinara i dodamo mu još 26.000 dinara koje dobijamo kada na preostali iznos id 130.000 (250.000-120.000) primenimo stopu od 20%. To bi bila poreska obaveza porodice u kojoj celokupni dohodak ostvaruje samo suprug. Takođe, pošto ne postoji standardna olakšica na ime sklapanja braka, ovo bi bila njegova poreska obaveza i da nije u braku.

U slučaju da suprug ostvaruje dohodak od 180.000, a žena od 70.000, njihova zajednička poreska obaveza bila bi takođe 41.000. Međutim, ukoliko ne bi bili u braku, njihove pojedinačne obaveze iznosile bi :

- za supruga : $15.000^{160} + 20\%$ na preostalih 60.000 din. = $15.000 + 12.000 = 27.000$ dinara i

- za suprugu: $6.000 + 15\%$ na preostalih 10.000din. = $6.000 + 1.500 = 7.500$ dinara.

Dakle, ukoliko saberemo njihove pojedinačne poreske obaveze, videćemo da je zbir 34.500 manji od njihovog zajedničkog poreskog opterećenja kada bi bili u braku 41.000. Što znači da su poreski obveznici kažnjeni što su sklopili brak, jer im se poresko opterećenje povećalo. Time oni, nakon sklapanja braka plaćaju “porez na brak”.

Ukoliko bračni drugovi ostvaruju jednake prihode, onda će njihove poreske obaveze pojedinačno biti po 16.000 dinara ($15.000 + 20\%$ na preostalih 5.000 dinara= $15.000 + 1.000 = 16.000$), što ukupno iznosi 32.000 dinara. S obzirom na to da je njihovo poresko opterećenje, kada su u braku 41.000 dinara, možemo zaključiti da su supružnici i u ovom slučaju platili « porez na brak » u iznosu od 9.000 dinara ($41.000 - 32.000$).

U slučaju *modela sa standardnim odbitkom* na ime zaključenja braka, ukoliko posmatramo poreskog obveznika koji sam ostvaruje prihod, njegova poreska obaveza će biti 41.000. Međutim, ako on odluči da sklopi brak, pri čemu njegova supruga ne radi, prihod od 250.000 je njihov zajednički prihod. Kako ovaj metod dozvoljava standardni odbitak u iznosu od 50.000 dinara na ime porodičnog života, onda će osnovica za oporezivanje biti 200.000 ($250.000 - 50.000$). Kada primenimo poresku tarifu, ovaj iznos dohotka pripada trećoj tranši za oporezivanje i poreska obaveza će iznositi 31.000 dinara ($15.000 + 20\%$ na 80.000 = $15.000 + 16.000 = 31.000$). Dakle, prema ovom metodu, ukoliko poreski obveznik nije u braku platiće veći porez za 10.000 dinara, što u

¹⁵⁹ Model porodi-nih kvota i model dvostruke poreske lestvice imaju iste efekte kao i model deobe dohotka, tako da, zbog toga, svaki od njih ne}e biti posebno razmatran.

¹⁶⁰ Iznos poreza uzet iz tre}e tran{e za oporezivanje na dohodak od 12000 dinara.

ovom slučaju predstavlja porez na neženje. To je zbog toga, što ako poreski obveznik nije u braku on nema pravo na standardni odbitak koji se dobija na ime sklopljenog braka.

Dejstvo poreza na neženje/neudate je manje izraženo u ostala dva slučaja kada i jedan i drugi supružnik ostvaruju određen nivo dohotka. U slučaju kada suprug ostvaruje 180.000 dinara dohotka njegova poreska obaveza biće 27.000, što smo već izračunali, a poreska obaveza supruge u odnosu na dohodak od 70.000 iznosiće 7.500 dinara. To ukupno iznosi 34.500 dinara. Dakle, ukoliko ne bi bili u braku ovi poreski obveznici bi plaćali veći iznos poreza 34.00, nego kada su u braku, jer je tada njihova poreska obaveza, uz standardni odbitak 31.000 dinara. Što znači da su oni podvrgnuti izvesnom iznosu « poreza na neženje » .

U slučaju da ostvaruju potpuno iste dohotke, njihove pojedinačne poreske obaveze biće po 16.000 dinara, tj. ukupno 32.000. U odnosu na porez koji bi plaćali u braku, uz uvažavanje standardnog odbitka, može se zaključiti da će i u ovom slučaju postojati izvestan iznos « poreza na neženje/neudate » koji iznosi 1.000 dinara.

Na kraju, u slučaju modela deobe dohotka situacija će biti sledeća :

- ukoliko suprug ostvaruje celokupan dohodak od 250.000, njegova poreska obaveza kao samca iznosiće 41.000, dok će poreska obaveza ukoliko sklopi brak, uz primenu metoda deobe dohotka iznositi 32.000. Do ovog iznosa se dolazi tako što se najpre 250.000 podeli sa 2 i na dobijeni iznos primeni poreska stopa iz poreske tarife. Na taj način se dobija 16.000 dinara, koje ćemo sada pomnožiti sa dva da bismo dobili ukupnu poresku obavezu. Dakle i u ovom slučaju se javlja « porez na neženje/ neudate » .
- ukoliko suprug ostvaruje dohodak od 180.000, a supruge od 70.000, njihova poreska obaveza obračunata metodom deobe dohotka biće isto 32.000, dok će zbir njihovih pojedinačnih obaveza iznositi 34.500, ukoliko su samci. Ovde, takođe, postoji « porez na neženje/neudate » u iznosu od 2.500 dinara i
- na kraju, ukoliko poreski obveznici ostvaruju iste dohotke od po 125.000, njihove pojedinačne poreske obaveze, kao samaca iznosiće po 16.000, pri čemu će i njihova zajednička poreska obaveza, obračunata metodom deobe dohotka, takođe iznositi 32.000. To znači da je poreski sistem, u slučaju kada poreski obveznici ostvaruju iste iznose dohotka, neutralan u odnosu na instituciju braka.

Na osnovu ove analize mogu se izvući određeni zaključci o efektima koje različiti načini oporezivanja izazivaju u visini poreske obaveze :

- kod modela zajedničkog oporezivanja bez ikakvih odbitaka pojavljuje se « porez na brak » u slučaju kada oba supružnika ostvaruju dohotke,
- ukoliko samo jedan supružnik ostvaruje dohodak, kod primene modela bez ikakvih odbitaka, njegova poreska obaveza će biti ista bez obzira na to da li je u braku ili ne.¹⁶¹ U ovom slučaju poreski sistem je neutralan, dok

¹⁶¹ The Turbo Tax Handbook: The Complete Guide to Tax Breaks, Tax Professional of Weiser LLP, Intuit, 2006, p. 287.

- kod primene modela zajedničkog oporezivanja sa standardnim odbitkom na ime zaključenog braka pojavljuje se « porez na neženje/neudate »,
- kod primene metode deobe dohotka , takođe se u prva dva slučaja pojavljuje « porez na neženje/neudate » i
- u slučaju da poreski obveznici ostvaruju iste dohotke, poreska obaveza će biti ista bez obzira na to da li su oni u braku ili ne. Dakle, u ovom slučaju poreski sistem je neutralan.

Metoda deobe dohotka počiva na proizvoljnoj pretpostavci da su dohoci oba supružnika isti, pa time favorizuje onog supružnika čije je stvarno učešće u zbirnom dohotku veće od 50% (najčešće muškarca), a diskriminiše onog supružnika čije je stvarno učešće u zbirnom dohotku manje od 50% (najčešće ženu).¹⁶² Na ovaj način se remeti efikasnost u alokaciji ekonomskih resursa.

3.1.4. Analiza relevantnih pokazatelja prilikom izbora obveznika poreza na dohodak fizičkih lica

Brojni su faktori koji utiču na izbor poreskog obveznika. Opređenje za pojedinca ili porodicu kao poreskog obveznika nije ni malo lak zadatak koji se postavlja pred kreatorima fiskalne politike. Postoje mnogi argumenti koji govore u prilog oporezivanja pojedinca kao poreskog obveznika, kao što su: dohodak je rezultat aktivnosti pojedinca i njemu pripada, zbirni dohodak supružnika uvek bi bio teže oporezovan itd. S druge strane, postoje brojni argumenti i u korist zajedničkog oporezivanja dohotka, odnosno izbora porodice kao poreskog obveznika poreza na dohodak fizičkih lica. Tako npr. prema pristalicama zajedničkog oporezivanja dohotka, realno je sagledati pojedinca i njegov dohodak u okviru porodice i nemoguće ga je odvojeno posmatrati. Dohodak porodice predstavlja veću ekonomsku snagu za oporezivanje i smatra se izdašnjim i pravičnijim načinom oporezivanja. Kao argument u korist zajedničkog oporezivanja navodi se i to što u uslovima individualnog oporezivanja dohotka, pojedinci sa najvišim dohotkom u porodici bi mogli da, putem različitih ugovora, prenesu deo svog dohotka na druge članove porodice i time smanje poreski teret, što u slučaju oporezivanja porodice nije moguće.

Međutim, nakon analize pojedinca kao poreskog obveznika i analize različitih metoda zajedničkog oporezivanja dohotka, mogu se sagledati njihovi nedostaci.

Ekonometrijska istraživanja su pokazala da je elastičnost ponude rada kod udatih žena znatno veća nego kod muškaraca, nezavisno od toga da li je u pitanju samac ili oženjen muškarac.¹⁶³ Elastičnost ponude rada predstavlja stepen reagovanja ponude rada na promene u veličini realne zarade. To znači da će žene intenzivnije smanjivati svoj

¹⁶² Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, op.cit, str. 168.

¹⁶³ C.V. Brown, Taxation and the Incentive to Work, Oxford University Press, Oxford, 1980, str. 102.

radni napor nego muškarci kada dođe do smanjenja njihove neto zarade zbog poreza. Elastičnost njihove radne snage u odnosu na promenu visine efektivne zarade je takva da su one spremne da čak i napuste posao. Prema Remzijevoj teoremi robe čija je elastičnost ponude visoka treba da budu oporezovane nižim stopama. U cilju efikasne alokacije ekonomskih resursa zaposlena udata žena treba da se blaže oporezuje, kako bi bila stimulisana na rad. To se može postići jedino u uslovima individualnog dohotka, tj. ukoliko je poreski obveznik poreza na dohodak građana pojedinac.

Takođe, jedan od problema sa kojim se susreću kreatori fiskalne politike prilikom izbora porodice kao poreskog obveznika je i problem ne-neutralnosti ovog načina oporezivanja u odnosu na brak. Već smo konstatovali da se zajedničkim oporezivanjem može stimulatивно ili destimulatивно uticati na sklapanje braka. Preciznije, ovaj način oporezivanja, najčešće, izaziva tzv. « porez na brak » ili « porez na neženje/neudate », a ređe je neutralan u odnosu na brak. Neutralnost će postojati samo u dva slučaja i to : kod primene modela zajedničkog oporezivanja bez ikakvih olakšica kada jedan od supružnika ostvaruje celokupan dohodak i u slučaju primene modela deobe dohotka kada oba supružnika ostvaruju iste dohotke.

Zajedničko oporezivanje dohodaka supružnika, odnosno izbor porodice kao poreskog obveznika poreza na dohodak građana ima i niz drugih nedostataka. Tako npr. zajedničko oporezivanje dohotka je administrativno komplikovaniji način oporezivanja dohotka nego što je to slučaj sa individualnim oporezivanjem. Kod iindividualnog oporezivanja porez na pojedine vrste prihoda, kao što je zarada plaća se po odbitku, što je vrlo jednostavan način naplate kod koga je mogućnost evazije svedena na minimum. Dok kod oporezivanja dohotka porodice neophodno je popunjavanje poreske prijave, što je mnogo komplikovanije i iziskuje nepotrebne administrativne troškove.

Odvojeno oporezivanje dohotka građana, uz uvažavanje obveznikovih ličnih i porodičnih prilika, svakako je ispravniji i pravičniji način za oporezivanje u skladu sa ekonomskom snagom porekog obveznika. Individualnim oporezivanjem izbegava se tzv. « poreska kazna »¹⁶⁴ koja se javlja kod pojedinih modela oporezivanja zajedničkog prihoda. Svako lice koje ostvaruje dohodak treba da snosi poresku obavezu, a da to ne utiče na njegovu odluku o braku.

Na osnovu jednog primera mogu se videti dobre i loše strane individualnog oporezivanja. Ukoliko pretpostavimo da u nekoj porodici radi samo otac i zarađuje 60.000 dinara, i on treba da izdržava još ženu i dvoje maloletne dece. Druga porodica, takođe ima četiri člana, a u njoj rade oba roditelja. Muškarac ostvaruje prihode od 50.000, a žena prihode od 20.000. Egzistencijalni minimum je 25.000 dinara. Pod ovakvim okolnostima, u slučaju individualnog oporezivanja, poreski obveznik iz prve porodice nakon odbitka egzistencijalnog minimuma i odbitaka po osnovu izdržavanja plaća porez na svoje prihode. Poreski obveznici druge porodice takođe plaćaju porez na svoje prihode, mada je ovde situacija drugačija. @ena ostvaruje prihode ispod egzistencijalnog minimuma, pa ona ne plaća porez, dok suprug plaća na svoj deo prihoda. Ova porodica ostvaruje veće prihode, a plaća manji iznos poreza od porodice u kojoj samo jedan supružnik radi, pošto prihodi koje ostvaruje žena ne dosežu “poreski prag”.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Robert Simbyakula, Tax Treatment of the Family, Bulletin of IBFD, Vol. 44, 10/1990, str. 502.

¹⁶⁵ Ili}-Popov Gordana, Ekonomija oporezivanja i poresko pravo, Pravni fakultet, Beograd, 1996, str. 296.

U slučaju zajedničkog oporezivanja prihoda prihodi oba supružnika druge porodice bi se sabirali i porodica bi plaćala porez srazmerno svojoj ekonomskoj snazi. To bi sa stanovišta prve porodice bilo pravičniji sistem oporezivanja. Međutim, ovakvim načinom oporezivanja poreski obveznici koji ostvaruju prihode ispod egzistencijalnog minimuma bili bi nepravедno podvrgnuti plaćanju poreza.

Sabiranje prihoda i njihovo zahvatanje oštrijom progresivnom stopom, destimulativno deluje na pojedince da povećaju svoje prihode, što će u krajnjem usloviti i manji iznos poreskih prihoda. Takođe, u siromašnim porodicama pojedinačni prihodi su vrlo niski, pa ne podležu oporezivanju, ali kada se uzmu u svom zbirnom iznosu, onda i oni bivaju oporezovani, čime se narušuje princip pravičnosti u oporezivanju.

Na osnovu jednog primera videćemo kakva je razlika u efikasnosti u zavisnosti od izabranog načina oporezivanja- pojedinačno ili zajedničko. Ukoliko posmatramo četiri obveznika, dva muškarca i dve žene sa poreskim dohocima kao u tabeli broj 7 i primenimo poresku tarifu po kojoj je poreska stopa 10% za iznos dohotka do 6000 dinara i 50% na iznos preko, onda imamo sledeću situaciju:

-ukoliko ih posmatramo kao pojedince svako od njih će plaćati porez srazmerno svom dohotku,

-ukoliko osobe A i B stupe u brak i plaćaju porez po pojedinačnim prijavama, njihova zajednička obaveza biće zbir njihovih pojedinačnih obaveza i iznosiće 12200, dok će nakon sklapanja braka osoba C i D iznositi 10200 dinara,

-ako se oporezuje porodica, onda posmatramo zajednički dohodak supružnika koji iznosi po 30000, dok poreska obaveza sada biva izjednačena i iznosi po 12600 dinara.

Tabea 9: Primer pojedinačnog i zajedničkog oporezivanja dohotka dva para (din.)

	Pojedinačni dohodak	Pojedinačni porez	Porez porodice sa pojedinačnim prijavama	Zajednički dohodak	Zajednički porez
Osoba A	1.000	100	12.200	30.000	12.600
Osoba B	29.000	12.100			
Osoba C	15.000	5.100	10.200	30.000	12.600
Osoba D	15.000	5.100			

Vidimo da je u slučaju popunjavanja zajedničke prijave pojedinaca koji su u braku, poreska obaveza raste u odnosu na slučaj kada popunjavaju pojedinačne prijave, bez obzira što su u braku. To povećanje poreske obaveze je naročito izraženo kada pojedinci imaju iste dohotka, dok je u slučaju velike razlike u dohocima supružnika povećanje minimalno.

U SAD-u, pre 1948. godine oporeziva jedinica je bio pojedinac. Međutim, od ove godine oporeziva jedinica je postala porodica i prešlo se na sistem deobe dohotka. S obzirom na to da je razlika između poreske obaveze osobe koja nije u braku i bračnog para sa istim dohotkom bila velika, 1969. godine uveden je metod dvostruke poreske lestvice. Poreskom reformom iz '80-ih uticalo se na smanjenje poreza na brak uvođenjem novog odbitka za bračne parove sa dve zarade. Dalja prilagođavanja i ublažavanja poreza na brak, dovela su do novih promena 2001. godine, kada su ponovo prošireni standardni odbici samo za bračne parove. Vlada je predlagala tri moguće opcije

kod oporezivanja dohotka: spajanjem prihoda, odvojenim oporezivanjem ili popunjavanjem novog poreskog obrasca kod koga bi bilo zastupljeno pojedinačno oporezivanje uz uvažavanje određenih korekcija. Međutim, kazne za brak još uvek postoje i one teže da budu najviše kada oba supružnika imaju slične zarade. Pod nekim uslovima, npr. ukoliko dva pojedinca sa istim prihodima stupe u brak njihova zajednička obaveza će se povećati. S druge strane, kada je razlika između zarada znatna, zakon daje bonus za brak, tzv. « poreski miraz ».

Porez na prihod može da se smanji deljenjem prihoda sa decom ili drugim članovima porodice. Pokloni u okviru porodice smanjuju ukupan porez koji porodica plaća ako, kao što je obično slučaj, primalac ima manji prihod nego davalac i pripada grupi sa nižom poreskom stopom.¹⁶⁶ Mlađa deca plaćaju porez na osnovu prihoda od vlasništva koje im je poklonjeno. Međutim, u cilju izbegavanja ovih pojava predlaže se da se poreska jedinica poistoveti sa porodicom i da se sabiraju prihodi svih članova porodice. S druge strane, oporezivanjem porodice narušava se ekonomska efikasnost. Rešenje treba tražiti u reformi poreza na prenos vlasništva, kako bi se privlačnost davanja poklona smanjila. Takođe, postoji varijanta nalaženja srednje vrednosti prihoda kao što su: kapitalna dobit, prihodi stečeni zahvaljujući primanju poklona i nasledstvu i neto dobitima u igrama na sreću itd. Usrednjavanje prihoda ne bi odgovaralo osobama čiji je prihod ispod ili oko minimalnog iznosa oslobođenog plaćanja poreza.¹⁶⁷

Ukoliko se zapitamo šta je pravičnije-oporezovati pojedinca ili porodicu, odgovor će verovatno biti da je pravičnije oporezovati pojedinca, jer se na taj način izbegava porez na brak, ali i porodicu, pošto se tako realnije sagledava poreska snaga zajedničkog života i sa stanovišta porodice pravičniji je tretman fundiranih dohodaka.

Zbog svih ovih problema koji se postavljaju pred kreatorima poreske politike, ne iznenađuje tendencija postepenog napuštanja modela zajedničkog oporezivanja i prelaska na individualni način oporezivanja.¹⁶⁸ Poreski obveznik je pojedinac, a njegov dohodak se koriguje isključivo na osnovu njegovih ličnih i porodičnih prilika i određen je njegovom ekonomskom snagom. To bi, svakako povećalo efikasnost i stvorilo bi veću neutralnost sistema u odnosu na brak.

3.1.5. Poreski tretman društva lica

Poreski tretman društva lica predstavlja jedan, u fiskalnoj teoriji i praksi, vrlo diskutabilan problem. Radi se zapravo o tome da društva lica mogu biti oporezovana porezom na dohodak fizičkih lica, ali, takođe i porezom na dohodak pravnih lica, s obzirom na to da predstavljaju jednu vrstu pravnih lica. U savremenim poreskim sistemima, poslovni rezultat onih pravnih lica koja su organizovana kao društva kapitala podleže porezu na dobit korporacija, dok se poslovni rezultat društva lica oporezuje

¹⁶⁶ Model Tax Convention on Income and on Capital, OECD, 2000, p. 743.

¹⁶⁷ Richard Goode, *The Individual Income Tax*, The Brookings Institution, Washington, 1965, str. 248.

¹⁶⁸ Tako su sedamdesetih i osamdesetih godina ovog veka Austrija, Danska, Finska, Italija, Holandija i [vedska napustile sistem zajedničkog oporezivanja i prele na individualno oporezivanje dohotka.

porezom na dohodak fizičkih lica, pošto se pripisuje članovima tog društva i oporezuje kao njihov dohodak.

Društva lica se najčešće organizuju kao ortačko i komanditno društvo. Ona predstavljaju posebne entitete u privredi i obavljaju delatnost u svoje ime, vode poslovne knjige i predstavljaju profitni centar, te ih sa tog stanovišta možemo posmatrati kao pravna lica čiji poslovni rezultat može biti oporezovan porezom na dohodak pravnih lica. S druge strane, postoji uska veza između društva i njegovih članova, odnosno, članovi društva su neograničeno solidarno odgovorni za obaveze društva, prihod koji društvo ostvari pripisuje se članovima, pa sa tog stanovišta može se zaključiti da je ispravan poreski tretman društva lica da se njihov prihod oporezuje porezom na dohodak fizičkih lica. Društva lica imaju dvojnu prirodu, koja se manifestuje u njihovom funkcionisanju kao posebne privredne jedinice, ali i u postojanju jake personalne veze između članova i društva.¹⁶⁹ Zbog toga zakonodavci su često u dilemi da li da poslovni rezultat društva lica tretiraju kao poslovni rezultat korporacije ili kao dohodak članova društva. U prvom slučaju, oporezivanje se vrši porezom na dobit korporacija, a u drugom porezom na dohodak fizičkih lica.

U savremenim sistemima trgovačkog prava sreću se dve različite tendencije kada je u pitanju priznavanje svojstva pravnog lica društvima lica¹⁷⁰:

- anglosaksonski i germanski pristup, po kome ni ortačko, ni komanditno društvo ne predstavljaju pravna lica. Imovina koja pripada društvu lica, smatra se zajedničkom imovinom članova društva.¹⁷¹ Takva rešenja se mogu sresti u zakonodavstvima kao što su: američko, englesko, nemačko, holandsko, švedsko, austrijsko, italijansko i dr.

- romanski pristup, po kome društva lica imaju status pravnog lica. Takav je slučaj sa trgovačkim pravom: Francuske, Belgije, Španije, Rumunije, Bugarske i drugim, gde spada i naša zemlja.

Međutim, to ne znači da će i poresko pravo konkretne zemlje biti u skladu sa trgovačkim pravom. Česti su slučajevi da se poresko pravo ne upravlja prema trgovačkom pravu. U skladu tim, moguća su dva pristupa. Prema prvom, poresko pravo prihvata kriterijume trgovačkog prava, dok po drugom pristupu ono postavlja svoje sopstvene kriterijume.

U slučaju **usklađenosti poreskog i trgovačkog prava**, moguće je da poresko pravo tretira dobit društva lica porezom na dobit korporacija, ili da se oporezuje porezom na dohodak fizičkih lica, u zavisnosti od toga da li trgovačko pravo priznaje ortačkom ili komanditnom društvu svojstvo pravnog lica. U okviru ovog pristupa moguće je izdvojiti dve opcije :

-po prvoj, trgovački zakon društvima lica *ne daje status pravnog lica*, a poresko zakonodavstvo se upravlja u skladu sa tim,

-po drugoj opciji, trgovački zakon *daje* društvima lica *svojstvo pravnog lica*, a poreski zakon ih, u skladu sa tim, proglašava obveznicima poreza na dobit korporacija.

U prvom slučaju, kada trgovačko pravo ne priznaje društvu lica status pravnog lica, poresko pravo će prihod ovog društva oporezovati porezom na dohodak fizičkih lica. Tako npr. to je slučaj u velikom broju zemalja razvijenog sveta : SAD, Nemačka,

¹⁶⁹ Edwin Robert, Anderson Seligman, The income Tax Study of the History, Theory and Practice of Income, 2004., p. 410.

¹⁷⁰ Dejan Popovi}, Nauka o porezima i poresko pravo, op.cit, str. 518.

¹⁷¹ A. H. Daniels, Issues in International Partnership Taxation, Kluwer, Deventer, 1991. p. 5.

Engleska, Holandija, Italija, Austrija i druge. Takođe, i u okviru ovog pristupa moguće su dve različite varijante. U nekim poreskim sistemima društvo lica predstavlja jedinicu koja vodi poslovne knjige, na osnovu kojih se utvrđuje dobit od poslovanja, koja se, zatim, pripisuje članovima i oporezuje kao dohodak članova porezom na dohodak fizičkih lica. U drugim zemljama, trgovačko pravo društvu lica ne daje svojstvo pravnog lica, ali, za poresko pravo to nije relevantna činjenica, jer se poslovanje ortačkog i komanditnog društva posmatra kao zbir poslovnih rezultata članova društva, i oporeziva dobit se utvrđuje na nivou svakog od njih ponaosob. Utvrđivanju oporezive dobiti ne prethodi njeno utvrđivanje na nivou društva.

Druga varijanta je u slučaju da trgovački zakon daje društvima lica svojstvo pravnog lica i poreski zakon ga se strogo pridržava. U tom slučaju poslovni rezultat ortačkog i komanditnog društva podleže oporezivanju putem poreza na dobit korporacija. Ovakav pristup se retko sreće u poreskim sistemima savremenih država, ali je, ipak zastupljen u nekim zemljama kao što su : Belgija, Grčka, Španija, Bugarska, naša zemlja i druge.

Na osnovu principa **nezavisnosti poreskog i trgovačkog prava** trgovačko pravo može društva lica smatrati pravnim licem ili ne, dok poresko zakonodavstvo, uopšte ne mora da prihvati njegove stavove. Ovde se, takođe mogu sresti dve varijante :

-po prvoj varijanti, trgovačko pravo priznaje društvima lica svojstvo pravnog lica, ali ih poresko zakonodavstvo oporezuje porezom na dohodak fizičkih lica, polazeći od toga da taj prihod pripada članovima društva , i

-po drugoj varijanti pristupa se izradi testa sličnosti sa korporacijom. To, zapravo, znači da se vrši sagledavanje svakog društva lica i upoređuje se sa korporacijama da bi se odredile sličnosti. Ukoliko su te sličnosti izražene društva lica će se poreski tretirati porezom na dobit korporacija. S druge strane, ako su sličnosti manje izražene ili ih nema, onda se oporezivanje vrši porezom na dohodak fizičkih lica. Neke od varijanti ovog pristupa javljaju se u SAD-u, Nemačkoj, Italiji i drugim zemljama.

Naše poresko zakonodavstvo je dugo vremena bilo u dilemi da li da društva lica podvrgne porezu na dobit preduzeća ili porezu na dohodak građana. U jednom periodu, društva lica su bila poistovećena sa korporacijama i njihov prihod je bio podvrgnut porezu na dobit preduzeća. Međutim, nakon tog perioda društva lica su podvrgavana oporezivanju porezom na dohodak građana. U prvoj polovini 1996. godine, društva lica su oporezivana kao korporacije, dok se u drugoj polovini godine uvidelo da njihov profit treba podvrgnuti porezu na dohodak građana. U ovom periodu, zbog neusklađenosti zakona o porezu na dohodak građana i Zakona o porezu na dobit preduzeća, dolazilo je do dvostrukog oporezivanja ovog prihoda, a takođe i do dvostrukog izuzimanja. Međutim, naše poresko pravo društvima lica priznaje svojstvo pravnog lica i njihov poslovni rezultat oporezuje porezom na dobit preduzeća.

3.2. DILEME PRI ODREĐIVANJU ŠIRINE OSNOVICE OPOREZIVANJA

Jedan od ključnih elemenata pri oporezivanju dohotka je određivanje širine poreske osnovice. Poreska osnovica kod poreza na dohodak fizičkih lica, najčešće je dohodak. Način utvrđivanja dohotka je različit u zavisnosti od prihvaćene koncepcije. Dilema se, pre svega javlja, po pitanju obuhvatnosti prihoda koji čine oporezivi dohodak.

Međutim, kao alternative oporezivanju dohotka mogu se javiti bogatstvo i potrošnja. Porezi na bogatstvo fizičkih lica javili su se u nekim zemljama Zapadne Evrope, ali njihov bilansni značaj je mnogo manji nego kod poreza na dohodak. Porez na bogatstvo se razlikuje od poreza na imovinu po tome što se kod ovog poreskog oblika ukupna vrednost imovine umanjuje za iznos dugova. Takođe, od tog iznosa se odbija standardni odbitak u vidu ličnog oslobođenja i primenjuju se različite stope. S druge

strane, porez na ličnu potrošnju, kao alternativni porez porezu na dohodak, razlikuje se od poreza na promet po tome što se od iznosa potrošnje odbija iznos standardnog odbitka i primenjuju se različite stope. On se primenjivao u nekim azijskim zemljama, ali je vrlo brzo ukinut.

Prilikom određivanja poreske osnovice treba uvažiti sledeća dva principa :

- princip korisnosti i
- princip sposobnosti plaćanja.

Principu korisnosti podrazumeva da svaki poreski obveznik treba da doprinosi državnoj kasi u skladu sa koristima koje ima od javnih usluga. Međutim, korist koju neki pojedinac ima od javnih usluga je teško izmeriva.¹⁷² Postavlja se, pre svega, pitanje da li će za dve osobe sa istim prihodima određen nivo javnih usluga imati jednaku korisnost. Ukoliko bi oni snosili različit poreski teret, onda bi bio narušen princip pravičnosti u oporezivanju. S druge strane, ukoliko je u tom poreskom sistemu zastupljen progresivni metod oporezivanja dohotka, da li to znači da sa rastom prihoda raste i novo korisnosti koji pojedinci imaju od javnih usluga.¹⁷³ Još jedna zamerka principu korisnosti je u tome što on omogućava pokriće troškova javnih usluga, ali se njime ne zadovoljava funkcija redistribucije, koja predstavlja osnovnu funkciju fiskalne politike, pošto se porezi smatraju snažnim instrumentom preraspodele nacionalnog dohotka.

Princip *sposobnosti plaćanja* nalaže da svaki poreski obveznik doprinese održavanju državne uprave u skladu sa svojim platežnim sposobnostima. Ovako definisan ovaj princip podrazumeva obezbeđenje dovoljnog iznosa sredstava za pokriće javnih usluga, a istovremeno i za obavljanje redistributivne i drugih funkcija fiskalne politike.¹⁷⁴ Primena ovog principa uslovljava da ljudi sa jednakim platežnim sposobnostima treba da plaćaju jednak iznos poreza, dok oni koji imaju različite platežne sposobnosti, istovremeno snose različit poreski teret, čime je zadovoljen i princip pravičnosti u oporezivanju. Međutim, i princip korisnosti i princip sposobnosti plaćanja su praktično neodrživi, s obzirom na to da je korisnost koju neko ima od javnih usluga nemoguće izmeriti, a s druge strane, sposobnost plaćanja je takođe vrlo sporna velična na koju utiče veliki broj faktora. Tako, na primer, ukoliko dva pojedinca imaju isti nivo dohotka trebalo bi da plaćaju isti iznos poreza. Međutim, ako pretpostavimo da je jedan samac, a drugi izdržava ženu i dvoje dece, da li oni imaju istu sposobnost plaćanja i da li je nju, uopšte, moguće precizno izmeriti. Ekonomska nejednakost, zapravo, ima dve dimenzije : razliku u potrošnji i razliku u snazi proistekloj iz akumulacije bogatstva.

Najšire prihvaćen pokazatelj mogućnosti plaćanja je prihod ili dohodak. Međutim, postoji ne mali broj onih koji smatraju da je potrošnja pravi izbor u određivanju poreske osnovice.¹⁷⁵ U svakom slučaju, zauzet je stav da se dohodak koristi kao poreska osnovica kod direktnog oporezivanja, a da se potrošnja koristi u indirektnom oporezivanju. Iz ovoga proizilazi da je dohodak poreska osnovica koja više zadovoljava princip pravičnosti. Dohodak, kao osnova za oporezivanje podrazumeva rast celokupnog bogatstva jednog poreskog obveznika, uključujući sve oblike sticanja prihoda.¹⁷⁶ Platežna

¹⁷² Boris I. Bittker, Lawrence Lokken, *Federal Taxation of Income, Estates and Gifts*, 2000, p. 4.

¹⁷³ Richard Musgrave, Pegi Musgrave, *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1980, str. 238.

¹⁷⁴ Osim redistributivne funkcije, neophodno je navesti još i funkciju alokacije, stabilizacije i razvoja.

¹⁷⁵ *Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies*, 2006, p. 128.

¹⁷⁶ Richard Musgrave, Pegi Musgrave, *Public finance in theory and practice*, op.cit, str. 244.

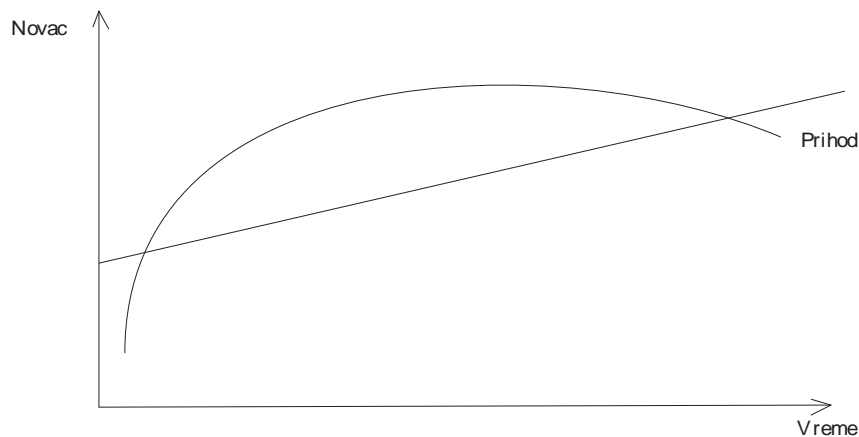
sposobnost raste sa rastom dohotka u novčanom obliku, u vidu prihoda od nekretnina i prihoda od porasta vrednosti imovine. Sa stanovišta korisnosti koju poreski obveznik ima od javnih usluga, takođe je neophodno obuhvatiti prihode iz svih izvora. Prihod predstavlja ukupnu vrednost uštedene imovine i potrošnje. Porez na potrošnju se razlikuje u odnosu na porez na dohodak, upravo, za komponentu štednje. Dakle, ukoliko nema štednje u ekonomiji, porez na potrošnju bi predstavljao porez na dohodak. Zbog toga, mnogi ekonomisti smatraju da je sa stanovišta izbegavanja dvostrukog oporezivanja štednje, potrošnja poštenija poreska osnovica od dohotka.

Dohodak vs. potrošnja podrazumeva nekoliko spornih tačaka :

- da li osoba treba pored poreza na ono što koristi da plaća i porez na plodove rada koji su uštedeni,
- porez na dohodak menja izbor između sadašnje i buduće potrošnje, dok porez na potrošnju to ne čini,
- porez na potrošnju stimuliše štednju i ekonomski rast, pa se preporučuje u zemljama gde je osnovni cilj ekonomske politike privredni rast,
- neophodno je sagledati koja od dve poreske baze nudi bolju osnovu za proračun platežnih sposobnosti i mogućnosti plaćanja.

Ukoliko se oporezuje samo potrošnja, to ostavlja teorijsku mogućnost da poreski obveznik celokupan svoj dohodak u određenom periodu štedi i da po tom osnovu izbegne plaćanje poreza. Ovo bi se pozitivno odrazilo na osobe sa visokim prihodima kod kojih je sklonost ka štednji veća. Međutim, taj isti pojedinac ili njegov naslednik moraće da plati porez prilikom trošenja uštedenog dohotka u budućnosti.

Argument na strani potrošnje je njena stabilnost u dužem vremenskom periodu. Prihod, u odnosu na potrošnju, sistematično varira tokom života pojedinca. Potrošnja stanovništva je stabilnija nego što su njihovi prihodi. Ovo je prikazano na grafiku koji odslikava dohodak pojedinca i stepen potrošnje u toku života pojedinca.



Slika 20 : Dohodak i potrošnja u toku životnog ciklusa individue

Na apcisi je prikazan životni vek, a na ordinati iznos novca kojim se meri dohodak i potrošnja. Potrošnja se kreće blagom uzlaznom putanjom, dok je dohodak predstavljen krivom koja je ispupčena na sredini. Ovakav izgled krivih dohotka i potrošnje pokazuje nam da potrošnja prevazilazi prihode kada je osoba mlada, jer ona na neki način pozajmljuje od svojih budućih prihoda. U srednjem dobu, ljudi teže tome da

štede za buduće troškove i penziju, i vraćaju dugove iz prethodnog perioda, tako da prihod prevazilazi potrošnju. U penziji, potrošnja ponovo prevazilazi prihod, u skladu sa tim kako penzioneri crpe svoje uštede. Ne iznenađuje činjenica da mladi bračni parovi i starije osobe troše više nego što je njihov trenutni dohodak : mladi bračni parovi se zadužuju da pokriju troškove kućnog opremanja i dizanja dece, a starije osobe povlače svoje uštede koje su bile sakupljene za vreme njihovih najproduktivnijih godina.

Kada se razmatra variranje prihoda u toku života ljudi, očigledno je da će ista osoba u pojedinim periodima imati veći prihod nego u drugim, ali potrošnja se neće promeniti u tolikoj meri.¹⁷⁷ U tom smislu, sa stanovišta pravednosti trebalo bi za oporezivanje uzeti u obzir pre dohodak pojedinaca tokom celog života, nego njegov dohodak u pojedinim periodima.

Što se tiče bogatstva kao poreske osnovice postoje različita mišljenja o tome da li je bogatstvo adekvatna osnova za oporezivanje. Po jednom mišljenju, bogatstvo je opipljivije od finansijskog prihoda i tako može biti preciznije određeno za oporezivanje. Po drugom mišljenju, oporezivanje bogatstva se može odnositi na nezarađene prihode kao što su umetničke slike, nakit i drugi vredni delovi pokretne imovine. Takođe, još jedan argument protiv oporezivanja bogatstva kao poreske osnovice je i uticaj bogatstva na političku moć.

U teorijskom smislu, adekvatan izbor poreske osnovice je vrlo teško realizovati. On zavisi od velikog broja faktora : privredna struktura, nivo razvijenosti privrede, ekonomska i monetarna stabilnost, administracija, primena informatičke tehnologije idr.

U cilju adekvatnog definisanja poreske osnovice poreza na dohodak fizičkih lica, neophodno je što preciznije odrediti pojam dohotka. Ukoliko bi pojam dohotka bio široko definisan, poreska osnovica bi bila obuhvatnija i mogle bi da se primenjuju niže poreske stope. Na taj način bi se korišćenjem nižih poreskih stopa, uz širu poresku osnovicu, prikupio isti iznos poreskih prihoda. S druge strane, ukoliko bi dohodak, kao poreska osnovica poreza na dohodak fizičkih lica bio usko definisan, poreske vlasti bi bile prinuđene da propišu visoke poreske stope, u cilju prikupljanja dovoljnog iznosa prihoda za pokriće javnih funkcija.

Može se zaključiti, da nijedna od pomentutih mera sposobnosti plaćanja-dohodak, potrošnja i bogatstvo- nije sama po sebi dovoljan pokazatelj poreske sposobnosti nekog poreskog obveznika. Postoje jaki argumenti koji ukazuju na to da bi se najbolji efekti postigli **kombinovanjem oporezivanja** ovih veličina i paralelnim postojanjem poreza na dohodak sa porezom na potrošnju i porezom na bogatstvo.

Bez obzira na alternativne oblike oporezivanja sposobnosti plaćanja poreza, porez na dohodak se smatra najpoštenijim porezom od svih poreza, jer ni jedan drugi porez nije u stanju da se izbori sa problemom moderne ekonomske nejednakosti. Takođe, porez na dohodak ima i određenih ekonomskih prednosti kao što su neutralnost, ugrađena fleksibilnost, elastičnost i izdašnost, ali i pravičnost i efikasnost, koje sve više dobijaju na značaju u uslovima neefikasnog funkcionisanja modernih država.

3.2.1. *Izbor dohotka kao izvora oporezivanja*

¹⁷⁷ Randall Holcombe, Public sector economics, Pearson education, New Jersey, 2006, str. 233.

U cilju što adekvatnijeg određivanja osnovice sintetičkog poreza na dohodak neophodno je precizno definisati pojam dohotka. Međutim, finansijska teorija i praksa nema jedinstven stav o tome. On se može smatrati dobrom poreskom osnovicom, ukoliko ispunjava određene zahteve:

- da je dohodak pokazatelj ekonomske snage određenog fizičkog lica,
- da je dohodak neto veličina,
- da celokupan dohodak podleže oporezivanju,
- da ne postoji razlika u poreskom tretmanu dohodaka koji potiču iz različitih izvora i dohodaka koji nastaju pod različitim uslovima i
- da se oporezuje samo realizovani dohodak.¹⁷⁸

Što se tiče dohotka kao *pokazatelja ekonomske snage* poreskog obveznika, neophodno je naglasiti da se ovakvim pristupom uvažava princip pravičnosti u oporezivanju, pošto se poreski obveznici oporezuju prema ekonomskoj moći. Oni poreski obveznici koji imaju veći dohodak plaćaju i veći iznos poreza, dok poreski obveznici sa nižim dohocima podnose manji poreski teret. Kod poreza na dohodak se, kao kod ni jednog drugog poreza, poštuje načelo pravičnosti, prema kojem svakog građanina treba opteretiti porezima prema veličini njegove ekonomske snage.¹⁷⁹ Svako treba da doprinese punjenju državne kase srazmerno svojim mogućnostima, tj. srazmerno svojoj mogućnosti plaćanja poreza.

Drugi zahtev koji se postavlja pred dohotkom kao osnovicom poreza na dohodak je da se on posmatra kao *neto veličina*. Neto dohodak se dobija kada se od prihoda oduzmu troškovi nastali u vezi sa ostvarenjem dohotka. Dohodak je, dakle obračunska veličina i neophodno je precizno razgraničiti trošenje dohotka od troškova koji nastaju radi stvaranja tog dohotka. Čist dohodak je jednak ukupnim prihodima umanjenim za iznos materijalnih troškova i amortizacije. Nakon toga se od tako dobivenog dohotka oduzimaju standardni i nestandardni odbici, i dobija se dohodak koji predstavlja poresku osnovicu.

S obzirom na to da većina zemalja koristi sintetičko oporezivanje dohotka, to znači da se dohodak posmatra kao sveobuhvatna veličina. Primena sistema sintetičkog poreza na dohodak, podrazumeva da se kao osnovica za oporezivanje uzima ukupan dohodak koji ostvaruje neko fizičko lice. Ukupan dohodak fizičkog lica može se sastojati iz više delova. Delovi dohotka, posebno, ne čine osnovice za oporezivanje. Samo *ukupan dohodak* predstavlja adekvatnu osnovu oporezivanja. U načelu, postoji saglasnost da dohodak treba oporezivati sintetički, odnosno kao ukupan dohodak i većina razvijenih zemalja primenjuje sintetičko oporezivanje dohotka. Međutim, postoje zemlje koje primenjuju analitički ili mešoviti sistem oporezivanja dohotka i kod kojih ukupan dohodak nije osnovica za oporezivanje, već se svaki prihod oporezuje posebno, pri čemu postoji mogućnost oporezivanja ukupnog dohotka na kraju godine, korektivnim godišnjim porezom na dohodak. Ali, kako samo zbir sastavnih delova dohotka može biti pokazatelj ekonomske snage, neophodno je da oni poreski sistemi koji još uvek to nisu učinili, pređu na sintetičko oporezivanje dohotka. To važi i za našu zemlju. U slučaju proporcionalnog oporezivanja dohotka svejedno je da li će se oporezivati ukupan dohodak ili pojedinačno, njegovi delovi, dok ukoliko se primenjuje progresivno

¹⁷⁸ Edwin Robert, Anderson Seligman, *The income Tax Study of the History, Theory and Practice of Income*, 2004., p. 374.

¹⁷⁹ Brummerhoff Dieter, *Javne financije*, MATE, Zagreb, 2000, str. 288.

oporezivanje, adekvatnije je da se progresivna stopa primenjuje na celokupan dohodak. Na taj način će biti ispoštovano načelo vertikalne pravičnosti po kome poreski obveznici sa različitim nivoom dohotka treba da plaćaju različit iznos poreza.

Ovaj prethodni zahtev otvara pitanje da li su jednaki iznosi dohotka dovoljan uslov da se dva dohotka smatraju jednakim, bez obzira na njihovo poreklo i sastav? Da li je pravično sabrati *prihode iz različitih izvora* bez odgovarajućih pondera ili treba praviti razliku u zavisnosti od uslova pod kojima su ti prihodi ostvareni? U prilog diferencijaciji prema vrstama prihoda može se reći da su oni koji stižu dohodak od imovine (fundirani dohodak) u prednosti prema onima koji stižu dohodak radom (nefundirani dohodak).¹⁸⁰ Poreski tretman fundiranog i nefundiranog dohotka bio je predmet mnogih rasprava, ali je na kraju ipak zauzet stav da ih treba jednako poreski tretirati, bez obzira što je prvi nastao bez rada, a drugi radom poreskog obveznika. Mnogi ekonomisti smatraju da je time narušena pravičnost u oporezivanju. Takođe, poreski tretman prihoda od imovine bi morao da bude isti i kada je u pitanju oporezivanje materijalne imovine i kada je u pitanju oporezivanje visoko obrazovanih ljudi, koji se mogu smatrati svojevrsnim oblikom imovine, s obzirom na to da se u njihovo obrazovanje mnogo ulagalo. Kako se od prihoda od imovine odbijaju troškovi koji nastaju prilikom ostvarivanja prihoda, tako bi trebalo odbiti određen nivo troškova od prihoda koje ostvaruju visokoobrazovani pojedinci. Sve bi ovo dodatno zakomplikovalo obračun i naplatu poreza na dohodak, a samim tim i izazvalo visoke administrativne troškove.

Ukoliko neki poreski obveznik ima mogućnost da ostvaruje prihode iz različitih izvora, onda on ima mogućnost i da ostvari veći dohodak. Tako npr. ako poreski obveznik poseduje neku imovinu, on će pored zagarantovanog prihoda po osnovu te imovine, imati mogućnost da ponudi i svoju radnu snagu na tržištu i da na taj način ostvari nove prihode. Time će poreski obveznik ostvariti, neplanirano veći iznos prihoda. Iz ovoga se može zaključiti da ekonomska snaga raste, sa mogućnošću za ostvarivanjem prihoda iz različitih izvora.

Takođe, pojedini autori smatraju da je za oporezivanje prema ekonomskoj snazi važno to što se jednako visoki dohoci mogu ostvariti uz različito trajanje slobodnog vremena. Ako se pođe od normalnog radnog vremena (npr. 40 sati nedeljno), onda oni poreski obveznici koji rade manje od uobičajnog radnog vremena trebalo bi da plaćaju porez na slobodno vreme koje nisu iskoristili za rad. U slučaju da neko radi duže od 40 sati nedeljno, on bi mogao da dobije poreske olakšice. Osim toga, trajanje dokolice praktično se, uopšte ne može utvrditi i teško je proceniti njenu vrednost. Takođe, vrlo je teško razgraničiti rad od slobodnog vremena, naročito kod pojedinih profesija.¹⁸¹ Na kraju, sa stanovišta principa pravičnosti u oporezivanju nedovoljno je sagledavati pored slobodnog vremena i ostale uslove koji utiču na produktivnost rada, kao što su napor, rizik, stres itd.

Porez na dohodak, u globalu, jednako tretira sve delove dohotka bez obzira na njihovo poreklo. Dohodak se smatra izrazom ekonomske snage, bez obzira na njegov sastav i uslove pod kojima se ostvaruje. Ne pravi se razlika u zavisnosti od toga da li su

¹⁸⁰ Isto, str. 289.

¹⁸¹ Tako npr. teško je proceniti koliko je sati potrebno piscima, pevačima, sportistima ili glumcima za razmišljanje i pripreme koje su im neophodne da bi na adekvatan način obavili svoj posao. Vreme koje oni utroše na pripreme ili razmišljanje ne može se smatrati slobodnim vremenom, a još manje oporezivati.

određeni prihodi nastali uz više ili manje sposobnosti, inteligencije, talenta, volje, mašte, jednom rečju s više ili manje muke. Svi prihodi koji čine dohodak se teretiraju jednako, bez obzira na okolnosti pod kojima su nastali, pod uslovom da su nastali u skladu sa zakonom. Međutim, zakonom o porezu na dohodak predviđene su brojne poreske olakšice i oslođenja, kao što su: premije za noćni rad, olakšice za rudare, povoljniji poreski tretman pojedinih vrste primanja i dr.

Što se tiče upotrebe dohotka, ona ne bi trebala da ima nikakav značaj za potrebe oporezivanja, jer je oporeziv dohodak nezavisan od pojedinačnih preferencija, očekivanja i od načina na koji poreski obveznik raspolaže dohotkom.

Porez na dohodak uvažava ekonomsku snagu poreskog obveznika oporezujući stvarno ostvaren rezultat, a ne potencijalnu veličinu. Kod ovog poreskog oblika oporezuje se u vidu dohotka samo *realizovan dohodak*, a ne i onaj koji još uvek to nije. U ranijem periodu oporezivanje se vršilo na osnovu: spoljnih obeležja, vrednosti prinosa ili planirane veličine. Pod ovakvim okolnostima utvrđen dohodak ne mora da odgovara stvarnom stanju, ali je njihova prednost u tome što su u tom slučaju relativno niži troškovi naplate poreza.

Sve ove karakteristike ukazuju na to da je *dohodak objektivizirana, apstraktna i agregatna veličina, koja izražava ekonomsku snagu poreskog obveznika i koja je nastala u prethodnom periodu kao posledica stvaranja prihoda iz jednog ili više izvora.*

U finansijskoj teoriji dohodak se može posmatrati sa teorijsko-ekonomskog i sa fiskalnog (računovodstvenog) stanovišta.¹⁸² Sa *teorijsko-ekonomskog stanovišta* iskristalisale su se dve teorije o dohotku:

- teorija izvora i
- teorija čistog prinosa.

Prema pristalicama **teorije izvora** dohodak se određuje kao zbir čistih prihoda koji u određenom vremenskom intervalu, potiču iz izvora koji garantuju stalan i redovan priliv.¹⁸³ To, zapravo znači da izvor iz koga potiču prihodi koji čine dohodak mora da bude trajan, tj. stalan i stabilan tokom određenog vremenskog perioda. Dohodak, u ovom smislu može da potiče iz radnog odnosa, od kapitala, od zemljišta, od intelektualne svojine, od preduzetništva i iz bilo kog trajnog izvora, ali on ne obuhvata prihode od igara na sreću, kapitalne dobitke, premije osiguranja itd. Ovo je, u stvari i osnovna zamerka teoriji izvora, što ne obuhvata sve prihode koje je ostvario poreski obveznik u određenom vremenu, već samo stalne, tj. redovne prihode.

Druga teorija je **teorija čistog prihoda**, po kojoj dohodak pokazuje razliku između završnog i početnog stanja imovine određenog fizičkog lica u određenom periodu. Ova teorija uključuje sve komponente dohotka, čak i one koje su u prethodnoj teoriji bile izbačene, pa se smatra da je ona bliže načelu pravičnosti u oporezivanju. Tridesetak godina kasnije, nakon nastanka ove teorije, dvojica američkih ekonomista Robert Haig i Henry Simons došli su do slične definicije dohotka, po kojoj je dohodak novčana vrednost čistog povećanja ekonomske snage pojedinca u datom vremenskom periodu. Po Haig-Simons-ovoj definiciji dohodak obuhvata procenjenu potrošnju i akumulaciju, odnosno prinos koji pojedinac ostvari u određenom periodu, a koji je

¹⁸² Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, op.cit, str. 501.

¹⁸³ Roy G. Blakey, The Federal Income Tax, McGraw-Hill international edition, New York, 2006. p. 467.

izražen kroz objektivne tržišne pokazatelje.¹⁸⁴ Pri ovakvom definisanju osnovice oporezivanja do izražaja dolaze i princip neutralnosti, po kome su svi oblici dohotka predmet oporezivanja, a takođe, i princip pravičnosti u oporezivanju po kome lica koja ostvaruju iste dohotke, treba da plate isti iznos poreza. H-S kriterijum zadovoljava dva uslova u oporezivanju: pravičnost i efikasnost. Sa stanovišta pravičnosti, on obuhvata sve izvore prihoda i time doprinosi da ljudi sa jednakim dohotkom treba da plaćaju isti iznos poreza. Ne pravi diskriminaciju među poreskim obveznicima. Međutim, ovaj pokazatelj ne uzima u obzir mogućnosti sticanja prihoda, pa sa tog stanovišta ne zadovoljava u potpunosti princip pravičnosti. Što se tiče efikasnosti, smatra se da H-S kriterijum, zbog svoje neutralnosti, tj. jednakog tretmana svih oblika prihoda, ne utiče na pogoršanje ekonomske efikasnosti. To potvrđuje i činjenica da mnoga odstupanja od ovog kriterijuma stvaraju neefikasnost.

S druge strane, Nikolas Kaldor smatra da idealna definicija dohotka kao mere poreskog kapaciteta glasi: dohodak predstavlja zbir potrošnje i realne akumulacije kapitala.¹⁸⁵ Ova definicija je imala izvestan broj pristalica, ali i onih koji su je kritikovali.

Definicija dohotka Irvinga Fishera, polazi od toga da je dohodak potvrđeni priliv kupovne moći pojedinca. Po ovoj definiciji, nerealizovani kapitalni dobitci se ne bi računali kao prihod, zato što ne predstavljaju potvrđen priliv.

Sa *fiskalnog (računovodstvenog) stanovišta* dohodak se definiše kao zbir svih neto prihoda koje je poreski obveznik ostvario u datom periodu. Neto prihod predstavlja razliku između bruto prihoda i troškova koje je obveznik imao pri ostvarenju tih prihoda. Ovde je neophodno strogo voditi računa o karakteru troškova koji se odbijaju od bruto prihoda. Poreska zakonodavstva uglavnom priznaju samo one troškove koji su neposredno vezani za nastanak dohotka.

Iako Haig-Simens-ova definicija dohotka ima teorijsku privlačnost, prilikom njene primene javljaju se izvesni problemi. S obzirom na to da je Haig-Simens-ova definicija dohotka, praktično posmatrano, neupotrebljiva, zbog svoje apstraktne formule (zbir obveznikove potrošnje i akumulacije u određenom vremenskom periodu), koristi se računovodstveni koncept dohotka po kome je neto dohodak jednak razlici bruto prihoda i troškova. Zakonodavci se uglavnom ne upuštaju u definisanje dohotka kao poreske osnovice, već taksativno utvrđuju vrste prihoda koji čine dohodak za oporezivanje.

Poreska osnovica (oporezivi dohodak) utvrđuje se na sledeći način:

bruto dohodak
- troškovi

neto dohodak

¹⁸⁴ Richar Goode, The Individual Income Tax, The Brookings Institution, Washington, 1964, str. 14.

¹⁸⁵ Isto, str.13.

- izuzimanja

dohodak za oporezivanje

- standardni i nestandardni odbici

oporezivi dohodak

Dohodak određenog lica se definiše kao zbir svih ostvarenih neto prihoda u toku godine. Ovako definisan, zbir neto prihoda je u stvari bruto dohodak, od koga se, u cilju ostvarenja fiskalnih i vanfiskalnih ciljeva oporezivanja, određene kategorije prihoda ne oporezuju, tj. izuzimaju se od oporezivanja. Izuzimanja se, najčešće, vrše iz određenih socijalno-političkih razloga. Najčešće se iz dohotka izuzimaju sledeće kategorije prihoda:

- izuzimanja iz socijalno-političkih razloga (školarine, stipendije, prihodi po osnovu socijalnog osiguranja, dečji dodaci idr),
- izuzimanja iz pravno-tehničkih razloga (prihodi od igara na sreću, lutrijski dobici, manji pokloni od poslodavca itd) i
- izuzimanja u cilju posticanja štednje (prihodi po osnovu kamata na državne obveznice, prihodi od kamata na nacionalnu štednju idr).

Iznos dobiven izuzimanjem iz dohotka pomenutih primanja, predstavlja dohodak za oporezivanje. Dohodak za oporezivanje čine svi prihodi koje jedan obveznik može da ostvari i to: novčani prihodi, prihodi od kapitala, fringe benefit, imputirani dohodak i transferna plaćanja. O svakom od njih će posebno biti reči u narednim delovima rada.

Na kraju, kada se od ovako utvrđenog dohotka za oporezivanje odbiju standardni i nestandardni odbici dobija se oporezivi dohodak koji predstavlja poresku osnovicu poreza na dohodak fizičkih lica.

U praksi se koriste sledeće metode za utvrđivanje poreske osnovice:

-*indicijarna metoda*, kod koje se poreska osnovica utvrđuje na osnovu spoljnih obeležja poreskog objekta i koja se koristila u ranijim epohama,

-*direktna metoda*, po kojoj se poreska obaveza utvrđuje na osnovu podataka koje dostavlja poreski obveznik i ovo je najčešće korišćena metoda u sistemu sintetičkog oporezivanja dohotka,

-*indirektna metoda*, kod koje se poreska obaveza utvrđuje na osnovu podataka koje poreskim organima dostavljaju treća lica koja su obavezna zakonom da to učine (banka, isplatilac prihoda, katastarska služba...),

-*službena metoda*, koja se primenjuje ako poreski organ za potrebe utvrđivanja poreske osnovice sam prikuplja podatke i

-*metoda parifikacije*, kod koje poreski organ sam utvrđuje poresku obvezu poreskom obvezniku, upoređujući ga sa drugim poreskim obveznikom iste delatnosti koji posluje pod približno jednakim uslovima.¹⁸⁶

Utvrđivanje poreske obaveze u SAD-u, prolazi kroz tri faze. U prvoj fazi sabira se dohodak iz svih oporezivih izvora, pa se od njega oduzimaju troškovi koji su učinjeni prilikom njegovog nastanka. Tako se dobija *prilagođeni bruto dohodak*. Nakon toga, u drugoj fazi, od iznosa prilagođenog bruto dohotka oduzima se egzistencijalni minimum, a zatim i određene vrste odbitaka po stavkama iz zakona ili standardni odbici, što je na poreskom obvezniku da izabere. Na taj način dobija se *oporezivi dohodak*. U trećoj fazi

¹⁸⁶ Bo`idar Jel~i}, Nauka o finansijama I finansijsko pravo, Informator, Zagreb, 1988. str 126.

se na oporezivi dohodak primenjuje poreska stopa iz poreske tarife i oduzima poreski kredit i dobija se poreska obaveza koju je poreski obveznik dužan da uplati. Ovaj postupak utvrđivanja poreske obaveze u SAD-u može biti prikazan na sledeći način :

I faza

dohodak iz svih oporezivih izvora

- troškovi

prilagođeni bruto dohodak

II faza

- lično oslobođenje

-odbici po stavkama ili standardni odbici

oporezivi dohodak

III faza

primena poreske stope

-poreski kredit

poreska obaveza

Američki Zakon o porezu na dohodak, kao i većina zakona drugih država, ne daje nikakvu definiciju dohotka, već nabroja vrste prihoda koje ulaze u dohodak i završava rečju “iz bilo kog izvora da potiče”, što ostavlja prostor za širenje poreske osnovice. Međutim, standard na kome se i ovaj zakon temelji je svakako Haig-Simons-ova definicija dohotka. Ovom definicijom su obuhvaćene stavke koje se obično smatraju dohotkom, ali i neke nekonvencionalne stavke, kao što su: doprinosi poslodavca penzijskom fondu i plaćanje osiguranja, isplate naknada za nezaposlenost i socijalnu pomoć, kapitalni dobici, prihodi u naturi, imputirana zakupnina...¹⁸⁷

Što se tiče troškova koji se odbijaju od bruto dohotka, javlja se problem razlikovanja troškova potrošnje i troškova dobijanja dohotka. Od dohotka treba oduzeti troškove koji su načinjeni u cilju dobijanja dohotka. Međutim, često je teško napraviti tu razliku.

U dohodak se ne uključuju: kamate na državne i lokalne obveznice, neke dividende, nerealizovana kapitalna dobit, doprinosi poslodavca penzijskim fondovima, neke vrste štednje itd.

U drugoj fazi utvrđivanj poreske obaveze, poreski obveznik ima pravo na lični odbitak, a takođe i na odbitke po stavkama ili standardne odbitke. Ukoliko se odluči za odbitke po stavkama, on, zapravo odbija: troškove lečenja, državne i lokalne poreze na dohodak i imovinu, neke troškove kamata, dobrovoljne priloge itd. Takođe, poreski obveznik može koristiti mogućnost poreske arbitraže, odnosno da uštedi koristeći razlike u poreskim stopama. Odbici po stavkama se posebno nabrajaju na poreskoj prijavi i, u principu je za svaku stavku potrebno priložiti dokumentaciju, da bi se dokazalo da je trošak zaista napravljen. U cilju pojednostavljenja poreskog sistema i smanjenja administrativnih troškova uvedeni su standardni odbici, koji predstavljaju fiksne iznose na koje imaju pravo svi poreski obveznici. Kada se oduzmu lična oslobođenja i odbici dobija se oporezivi dohodak.

¹⁸⁷ Harvey Rosen, Public Finance, McGraw-Hill international edition, New York, 2005, str. 360.

U trećoj fazi se utvrđuje poreska obaveza primenom poreske stope na oporezivi dohodak.

Na kraju, mnogi poreski obveznici imaju pravo na korišćenje poreskog kredita, koji se oduzima neposredno pre utvrđivanja konačne poreske obaveze.

Postupak utvrđivanja oporezivog dohotka i iznosa poreske obaveze u poreskom sistemu Nemačke :

Primanja u obliku dohotka

- primanja od poljoprivrede i šumarstva,
- primanja od samostalne delatnosti,
- primanja od zarada

Primanja u obliku prinosa

- primanja od imovine
- primanja od davanja u zakup imovine,
- ostala primanja

Zbir neto primanja

- starosni odbici
- posebni izdaci

Dohodak

- lični odbici

Oporezivi dohodak (poreska tarifa)

Tarifni porez

- poreske olakšice i oslobođenja

Utvrđen iznos poreza

Prema nemačkom zakonodavstvu neto primanja čine primanja u obliku dohotka i primanja u obliku prinosa. Primanja u obliku dohotka su: primanja od poljoprivrede i šumarstva, primanja od samostalne delatnosti i primanja od zarada, dok u kategoriji primanja u obliku prinosa spadaju: primanja od imovine, primanja od davanja u zakup imovine i ostala primanja. Dohodak za oporezivanje se dobija kada se od neto primanja oduzmu starosni odbici i posebni izdaci. Od tako dobivenog dohotka odbijaju se lični odbici i dobija se oporezivni dohodak na koga se primenjuje poreska tarifa u cilju izračunavanja tarifnog poreza. Na kraju, tarifni porez se umanjuje za iznos poreskih olakšica i oslobođenja i dobija se konačna poreska obaveza koju poreski obveznik treba da plati.

Na osnovu analiziranih metodologija za utvrđivanje poreske osnovice, može se zaključiti da postoje izražene sličnosti u postupku dolaženja do konačnog iznosa poreske obaveze, ali i izvesne specifičnosti karakteristične za svako zakonodavstvo ponaosob. U krajnjem, pomoću svake od prikazanih metodologija dolazi se do iznosa poreske obaveze sabiranjem prihoda iz različitih izvora uz uvažavanje načinjenih troškova prilikom njihovog nastajanja, izuzimanja, poreskih odbitaka, olakšica i oslobođenja.

3.2.2. *Vrste prihoda koje podležu oporezivanju*

Poresku osnovicu sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica čini zbir neto prihoda iz svih izvora koje ostvaruje fizičko lice u toku jedne godine. Već smo naglasili da je ovo, zapravo, bruto dohodak od koga treba izuzeti određene kategorije kako bi se dobio dohodak za oporezivanje. U suprotnom, kada bi bruto dohodak predstavljao osnovicu za oporezivanje, obveznik bi jednim delom plaćao i porez na rashode, što bi bilo prihvatljivo jedino iz fiskalnih razloga.¹⁸⁸ Dohodak za oporezivanje čine različiti prihodi koje poreski obveznik može ostvariti u novcu, naturi, transferna primanja i imputirani dohodak. Kakav je poreski tretman ovih primanja biće prikazano u narednim podnaslovima rada. Svaka vrsta prihoda biće posebno obrađena, sa akcentom na određene specifičnosti i nedoumice koje se tiču ovih prihoda.

Novčani prihodi su najveća grupa prihoda koje poreski obveznik poreza na dohodak fizičkih lica ostvaruje i zbog toga će biti posebno obrađeni, sa posebnim naglaskom na kapitalnim dobitima kao jednoj specifičnoj grupi novčanih prihoda. Prihodi u naturi (fringe benefits) su sledeća velika grupa prihoda oko koje se vodila polemika što se tiče poreskog tretmana, ali su savremena zakonodavstva, ipak zauzela zajednički stav u vezi njih. Mnogo veće dileme izaziva oporezivanje imputiranog dohotka koji je teško utvrditi i obračunati. Na kraju, postoje i određeni prihodi koji predstavljaju prihode koji proizilaze iz sekundarne raspodele i koje treba poreski obuhvatiti. To su tzv. transferna primanja, za čiji poreski tretman savremena zakonodavstva pružaju različita rešenja.

3.2.2.1. *Novčani prihodi*

Poreski obveznik može da ostvari različite vrste prihoda izražene u novcu. Novčani prihodi, predstavljaju najčešći oblik prihoda koji poreski obveznik može da ostvari. Postoje sledeće vrste prihoda izražene u novcu:

- lična primanja,
- prihodi od samostalnog rada,
- prihodi od kapitala,
- kapitalni dobiti i
- ostali prihodi.¹⁸⁹

Lična primanja predstavljaju takvu vrstu prihoda koji se ostvaruju iz radnog odnosa i izražavaju se kroz platu ili zaradu. Oni su rezultat obavljanja nesamostalnih ličnih usluga. Za razliku od njih, *prihodi od samostalne delatnosti* su rezultat samostalne privredne ili intelektualne delatnosti. Ostvaruje ih fizičko lice koje obavlja tu delatnost. Prihode od poljoprivrede i šumarstva, kao prihode od samostalnog rada, plaća svako fizičko lice koje poseduje obradivo zemljište ili šume, pod pretpostavkom da ostvaruje prihode sa tog zemljišta. Ovaj porez se utvrđuje na osnovu katastarskog prihoda. Porez na

¹⁸⁸ Gordana Ilić-Popov, *Leksikon javnih finansija*, Zavod za unapređenje rentabilnosti poslovanja, Beograd, 2003, str. 311.

¹⁸⁹ Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS, br. 24/01, 80/02, 135/04, 65/06

prihode od autorskih prava i prava industrijske svojine plaćaju fizička lica koja ostvaruju ove vrste prava po osnovu autorskog rada ili industrijskog pronalaska. Pod *prihodima od kapitala* podrazumevaju se prihodi u vidu kamate, dividende i drugih oblika učešća u dobiti društva kapitala, kao i zakupnine od pokretnih i nepokretnih stvari. Međutim, savremena zakonodavstva najčešće izdvajaju prihode od pokretnosti i prihode od nepokretnosti kao posebnu vrstu prihoda. Takođe, poseban poreski tretman pruža se *kapitalnim dobicima*, kao jednoj vrsti prihoda od uvećanja vrednosti kapitala tj. imovine. Pod vrstom prihoda nazvanoj "*ostali prihodi*" mogu se nabrojati razne vrste prihoda, kao što su: prihodi od igara na sreću, prihodi od osiguranja, prihodi od sporta i sportskih aktivnosti i dr. O svemu ovome biće više reči u narednim delovima rada.

Prihodi iskazani u novcu mogu se poreski tretirati na dva načina. Poreski organ može naplaćivati **porez po odbitku** od svakog pojedinačnog prihoda i **na osnovu rešenja** koje on izdaje poreskom obvezniku. Najčešće se po odbitku plaćaju one vrste prihoda kod kojih je to administrativno lako izvesti, kao što su : lična primanja, prihodi od autorski prava i prava industrijske svojine, prihodi od kapitala, prihodi od nepokretnosti, od osiguranja itd. Na prihode od poljoprivrede i šumarstva, od samostalne delatnosti i kapitala porez se plaća po rešenju nadležnog poreskog organa.

3.2.2.1.1. Lična primanja

Lična primanja su novčani prihodi koje zaposleni ostvaruju po osnovu radnog odnosa ili ugovorenog odnosa sa poslodavcem. To su, zapravo, plate i zarade koje ostvaruju fizička lica i time postaju obveznici poreza na dohodak.

Obveznik poreza na dohodak na lična primanja je fizičko lice koje ostvaruje ovu vrstu primanja i to na osnovu radnog odnosa ili sklopljenog ugovora sa poslodavcem o privremenom i povremenom obavljanju određene vrste posla.

Poresku osnovicu čine novčani prihodi ostvareni po osnovu obavljanja nesamostalnih ličnih usluga - plate ili zarade. Pod platom, odnosno zaradom se podrazumeva njihov bruto iznos koji pored neto iznosa obuhvata i porez na lična primanja i doprinose za socijalno osiguranje na teret zaposlenih. U okviru prihoda od nesamostalnih ličnih usluga najčešće spadaju: zarada, odnosno plata, primanja članova upravnog i nadzornog odbora, plate funkcionera, plate pripravnika, naknade članovima akademije nauka i umetnosti, naknada za rad van radnog vremena, naknada za vreme bolovanja, primanja profesionalnih sportista itd.

Druga vrsta ličnih primanja su dodatna primanja (fringe benefits).

Poreska stopa na lična primanja može biti progresivna i proporcionalna.

Što se tiče poreskih olakšica, poreska zakonodavstva predviđaju različite vrste poreskih oslobođenja, koje se uglavnom odnose na diplomate, funkcionere međunarodnih organizacija, konzule itd, a takođe i poreske odbitke za slučaj isplata nekih vanrednih primanja kao npr. kod odlaska u penziju, u slučaju bolesti, za korišćenje godišnjeg odmora, za naknadu troškova prevoza itd.

Porez na lična primanja se naplaćuje po odbitku, po principu *pay-as-to-earn*. Platac ovog poreza je poslodavac, koji je dužan da obračuna i uplati porez za račun

poreskog obveznika. Zbog ovakvog načina plaćanja poreza, zaposleni, često, nisu svesni iznosa poreza koji plaćaju i ne reaguju značajno na promenu poreske stope.

Poslodavci i zaposleni su dužni da, osim poreza na zarade izdvoje i određen procenat za plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje, tako da je ukupna opterećenost ličnih primanja veća nego što je to slučaj sa ostalim vrstama prihoda. U tabeli ispod biće prikazana opterećenost zarada u zemljama OECD-a.

Tabela 10: Procenat ukupne opterećenosti zarada porezom na dohodak i doprinosima za socijalno osiguranje u izabranim zemljama OECD-a

	Porez na dohodak	Doprinosi za socijalno osiguranje	Ukupno opterećenje zarada
Nemačka	21	22	43
Belgija	28	14	42
Danska	30	11	41
Holandija	14	22,5	36,5
Mađarska	20	14	34
Austrija	15	18	33
Poljska	6	26	32
Švedska	23	8,5	31,5
Turska	16	13,5	30,5
Francuska	16	13	29
Italija	19	9	28
Velika Britanija	18	9	27
OECD-prosek	16	10,5	26,5
Grčka	9	15,5	24,5
Kanada	17	7	24
Australija	24	0	24
SAD	16	7	23
Češka	10	12	22
Slovačka	9	12,5	21,5
Novi Zeland	21	0	21
Japan	7	12,5	19,5
Meksiko	3,5	1,5	5

Izvor: www.OECD.org

Na osnovu podataka iz tabele 10, vidi se da najveće fiskalno opterećenje imaju zarade u Nemačkoj, a najmanje u Meksiku.. U odnosu na OECD-prosek, najveća opterećenost zarada porezom na dohodak je u Danskoj i iznosi 30%, dok je najmanji nivo opterećenosti zabeležen u Meksiku i iznosi 3,5%. Što se tiče doprinosa za socijalno osiguranje, oni su najviši u Poljskoj (26%), a ne plaćaju se u Australiji i Novom Zelandu.

3.2.2.1.2. Prihodi od samostalnog rada

Prihodi od samostalne delatnosti su prihodi koje fizičko lice ostvaruje na osnovu svog rada i angažovanog kapitala u različitim oblicima samostalnih delatnosti. To su,

zapravo, prihodi koji se ostvaruju obavljanjem privrednih delatnosti (industrija, saobraćaj, trgovina, ugostiteljstvo, turizam, zanatstvo, itd.) i pružanjem profesionalnih i drugih intelektualnih usluga (advokatskih, medicinskih, stomatoloških, itd.). Ove prihode možemo smatrati « prihodima od poslovanja », koji obuhvataju prihode od industrijske i komercijalne delatnosti, ali i prihode od slobodnih profesija, zanatstva i svih slobodnih oblika delatnosti koje obveznik obavlja samostalno.¹⁹⁰

Poreski obveznik poreza na dohodak na prihode od samostalne delatnosti je fizičko lice koje samostalnu delatnost obavlja inokosno ili kao član društva lica.

Poresku osnovicu čini neto prihod od samostalne delatnosti ili tzv. oporeziva dobit. Oporeziva dobit se razlikuje od kategorije poslovne dobiti utvrđene bilansom uspeha. Poslovna dobit se podvrgava određenim usklađivanjima prihoda i rashoda iskazanih u poslovnom bilansu. Zbog toga se u poreskom bilansu na strani prihoda vrše korekcije koje se odnose na transakcije po transfernim cenama i na kapitalne dobitke. Na strani rashoda vrše se korekcije obračunate amortizacije, obračuna zaliha, plaćenih izdataka za razne članarine, izvršenih plaćanja na ime reklame i propagande, za kapitalne gubitke itd. Na osnovu izvršenih korekcija poslovnih prihoda i rashoda koje se vrše u cilju očuvanja poreske osnovice, dobija se kategorija oporezive dobiti, kao viška prihoda nad izvršenim rashodima, koji podleže oporezivanju.

Obveznik koji, s obzirom na okolnosti nije u stanju da vodi poslovne knjige, plaća porez na dohodak na prihode od samostalne delatnosti prema paušalno određenoj poreskoj osnovici. Paušalni prihod se utvrđuje na osnovu sledećih kriterijuma : visine prosečne mesečne zarade u prethodnoj godini, mestu na kome se radnja nalazi, opremljenošću radnje, brojem zaposlenih radnika...

Poreske olakšice se odobravaju obvezniku koji ostvaruje prihode od samostalne delatnosti u cilju stimulisanja privrednog rasta, ulaganja stranog kapitala, poboljšanja ekološke situacije, itd.

Poreski podsticaji se daju u obliku :

- poreskog oslobođenja,
- u vidu odbitka,
- kao poreski kredit i
- kao odlaganje plaćanja poreza,

što zavisi od konkretnih okolnosti koje je zakonodavac, uglavnom, predvideo kao moguće.

Prihodi od samostalne delatnosti čine deo ostvarenih prihoda poreskog obveznika koji podležu sintetičkom oporezivanju dohotka.

Prihodi od poljoprivrede i šumarstva su specifičan oblik prihoda koji se ostvaruje samostalnom delatnošću obveznika u ovim privrednim oblastima. Oni, u stvari, pripadaju prihodima od samostalne delatnosti, ali iz određenih razloga neophodno ih je izdvojiti kao posebnu vrstu prihoda. Osnovni razlog izdvajanja ove vrste prihoda od ostalih prihoda od samostalne delatnosti je taj što je u ovim oblastima angažovan veliki broj sitnih proizvođača, koji, najčešće nisu u stanju da vode poslovne knjige i koji obezbeđuju inpute u sektoru prirodne privrede.

Poreski obveznik prihoda od poljoprivrede i šumarstva je fizičko lice koje ostvaruje dohodak od poljoprivrede i šumarstva. On može biti oporezovan prema

¹⁹⁰ Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS, br. 24/01, 80/02, 135/04, 65/06.

stvarnom prihodu koji ostvaruje od ovih delatnosti, kada podleže oporezivanju prihoda od samostalne delatnosti ili katastarskom prihodu, kad se porez utvrđuje paušalno na osnovu katastarskog prihoda. Katastarski prihod je prihod utvrđen u katastru zemljišta za svaku jedinicu zemljišta koje se može koristiti za poljoprivrednu proizvodnju ili šumarstvo, bez obzira da li se kao takvo koristi.¹⁹¹ U tom smislu, poreski obveznik je fizičko lice, koje može biti vlasnik ili zakupac zemljišta.

Osnovica poreza na dohodak na prihode od poloprivrede i šumarstva je neto prihod, koji u stvari predstavlja katastarski prihod za određenu jedinicu zemljišta.

Kao poreske olakšice mogu se javiti : izuzimanja, odbici ili poreski kredit.

Prihodi od poljoprivrede i šumarstva, kod sintetičkog oporezivanja dohotka, sabiraju se sa prihodima iz ostalih izvora i zajednički podležu oporezivanju.

Prihodom od autorskih prava smatraju se naknade koje fizičko lice ostvaruje po osnovu: pisanih dela, govornih dela, dramskih i muzičkih dela, dela likovne umetnosti, idejnih projekata, prevoda, lektura, nagrada na konkursima za izradu autorskih dela itd. S druge strane, *prihodom od prava industrijske svojine* smatra se naknada koju fizičko lice ostvari po osnovu: patenata, žigova, modela, uzoraka i tehničkih unapređenja.

Obveznik poreza na dohodak fizičkih lica na prihode od autorskih prava i prava industrijske svojine je fizičko lice koje, kao autor ostvaruje nadoknadu po osnovu autorskog prava ili naslednik autorskog prava ili prava industrijske svojine.

Poreska osnovica poreza na dohodak građana za prihode od autorskih prava i prava industrijske svojine se utvrđuje kada se od bruto prihoda odbiju troškovi kje je obveznik imao prilikom ostvarivanja ovih prihoda.

Kada su u pitanju prihodi od autorskih prava, obveznik ima pravo da od bruto prihoda odbije naknadu koju plaća za usluge odgovarajućoj autorskoj agenciji. Nakon toga poreski obveznik ima pravo na odbitak troškova koji su nastali u cilju ostvarenja prihoda. Tek nakon ovih odbitaka, ostatak od bruto prihoda predstavlja osnovicu za oporezivanje.

U slučaju prihoda od prava industrijske svojine, obveznik odbija takse i troškove koje je imao prilikom zaštite ovih prava i troškove izrade ovih prava.

Tabela 11 : Poreski tretman prihoda od autorskih prava u izabranim zemljama

<i>ZEMLJA</i>	<i>PORESKA STOPA</i>
Poljska	20%
Austrija	20%
Rumunija	16%
Slovačka	19%
Japan	20%
Malta	0%
Slovenija	25%
Rusija	20%
Litvanija	10%
Crna Gora	20%
Italija	22,5%
Portugalija	15%
Turska	22%
Bugarska	15%

¹⁹¹ Isto

Kina	10%
Srbija	20%

Izvor : www.worldwide-tax.com

Poreski tretman prihoda od autorskih prava se razlikuje od zemlje do zemlje i uglavnom je povlašten. U nekim zemljama ovi prihodi se ne oporezuju, kao što je to u Malti, dok se u većini zemalja pristupa oporezivanju ovih prihoda po stopi koja se kreće od 10 do 22,5%.

Prihodi od autorskih prava i prava industrijske svojine čine deo dohotka koji, u globalu, podleže sintetičkom porezu na dohodak fizičkih lica.

3.2.2.1.3. *Prihodi od kapitala(kamata, dividenda i renta)*

Prihodi od kapitala su prihodi koje obveznik ostvaruje na osnovu ulaganja kapitala u određena sredstva ili profitabilne poduhvate, a da pritom lice koje ih ostvaruje aktivno ne učestvuje u stvaranju tih prihoda, niti u odvijanju poduhvata.¹⁹² Radi se, zapravo o posebnoj vrsti prihoda do koga poreski obveznici dolaze ulaganjem svog kapitala u razne vidove štednje, poslovnu delatnost trećih lica, bez radnog angažovanja ili ga daju u zakup. Ovi prihodi obuhvataju:

- kamate,
- dividende,
- druge oblike učešća u dobiti društva kapitala i
- zakupninu.

U finansijskoj teoriji i praksi, dugo se raspravljalo o poreskom tretmanu ovih prihoda nastalih bez rada poreskog obveznika. Smatralo se da fundirane prihode treba oštrije oporezovati od nefundiranih. Obrazloženje za ovakav stav poteklo je od činjenice što se nefundirani prihodi ostvaruju na osnovu rada poreskih obveznika, dok se fundirani prihodi ostvaruju bez radnog angažovanja poreskog obveznika. Međutim, kasnije, pod uticajem ekonomike ponude, poreska zakonodavstva većine zemalja izjednačila su ove dve vrste prihoda i dala im jednak poreski tretman. Kasnije je stav o fundiranim i nefundiranim prihodima potpuno promenjen, tako da savremena zakonodavstva pružaju privilegovan poreski tretman fundiranim prihodima, u cilju stimulisanja štednje i investicija.¹⁹³

Kamate, dividende i drugi oblici učešća u dobiti društva kapitala se smatraju prihodima od kapitala, dok se zakupnine od davanja u zakup nepokretnih stvari smatraju prihodima od nepokretnosti, a zakupnine od davanja u zakup pokretnih stvari, prihodima od pokretnosti.

Kamate predstavljaju takvu vrstu prihoda koji se ostvaruju ulaganjem kapitala u različite oblike štednje. Tako npr. poreski obveznik može da oroči svoja sredstva u banci i za to dobija pripadajuću kamatu ili da ih uloži u različite vrste kamatonosnih hartija od vrednosti. Ukoliko poreska vlast želi da stimuliše neki od ovih vidova ulaganja, ona će davati posebne poreske olakšice i pogodnosti za ulaganje u određeni vid štednje ili hartija

¹⁹² International Tax Glossary, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1988, str. 42.

¹⁹³ Model Tax Convention on Income and on Capital, OECD, 2000, p. 341.

od vrednosti. Najčešći je slučaj da poreska vlast ima privilegovan poreski tretman prema ulaganjima u državne obveznice u cilju stimulanja ovih vrednosnih hartija.

U zemljama Evropske unije poreski tretman kamata na bankarske depozite je veoma različit i neujednačen. To, takođe, važi i za zemlje u tranziciji. U globalu, može se reći da postoje četiri osnovna tipa poreskog tretmana kamata na depozite u ovim zemljama:

- oporezivanje konačnim porezom po odbitku,
- oporezivanje u okviru globalnog oporezivanja dohotka,
- oporezivanje po odbitku, a onda u okviru godišnjeg oporezivanja dohotka i
- izuzimanje od oporezivanja.

Tabela 12 : Poreski tretman prihoda od kapitala u izabranim zemljama

<i>ZEMLJA</i>	<i>Stopa poreza na dohodak</i>	<i>Kamate</i>	<i>Dividende</i>
Poljska	19-40%	20%	19%
Slovenija	16-50%	25%	25%
Italija	23-43%	12,5%	12,5%
Japan	5-40%	20%	20%
Austrija	0-50%	0%	25%
Rusija	13%	20%	9%
Slovačka	19%	19%	0%
Turska	15-35%	10%	25%
Velika Britanija	10-40%	22%	10%
Malta	15-35%	0%	0%
Portugalija	10,5-42%	20%	20%
Rumunija	16%	16%	16%
Bugarska	10-24%	15%	7%
Kina	5-45%	10%	0%
Srbija	-	20%	20%

Izvor :www.worldwide-tax.com

U najvećem broju zemalja tzv. starih članica EU, kao što su Austrija, Belgija, Finska, Francuska, Grčka, Italija, Portugalija i Švedska, kamate na bankarske depozite se oporezuju konačnim porezom po odbitku, a prihod od kamata se ne uključuje u godišnju poresku prijavu. U Danskoj i Luksemburgu, prihod od kamata se uključuje u globalni oporezivi dohodak. Kombinovani sistem oporezivanja, najpre po odbitku, a zatim u okviru konačnog poreza na dohodak, primenjuje se u Nemačkoj, Irskoj, Španiji i Velikoj Britaniji. Što se tiče četvrtog načina oporezivanja prihoda od kamata, Slovenija, Mađarska i Hrvatska su zemlje koje ne oporezuju dohodak od kamata za sve oblike

štednje, dok Bugarska, Letonija i Estonija ne oporezuju prihod od kamata na najveći deo uobičajne štednje.¹⁹⁴ Međutim, ono što je zajedničko za najveći broj posmatranih zemalja je trend smanjenja poreza na dohodak od kamata.

Kamate na obveznice imaju, uglavnom, isti poreski tretman kao i kamate na bankarske depozite. To pre svega važi za kamate na korporativne obveznice, dok državne obveznice imaju uglavnom privilegovan poreski status. Ovo je, uglavnom, slučaj sa zemljama u tranziciji, koje imaju veću potrebu za finansiranjem zaduživanja javnog sektora. Harmonizacija oporezivanja dohotka od kamata u zemljama EU započeta je donošenjem Direktive o dohotku od kamata na štedne depozite. Ovom Direktivom bi se rešio problem izbegavanja plaćanja poreza na dohodak od kamata njegovim iznošenjem iz zemlje, s obzirom na to da se prilikom njegovog oporezivanja primenjuje princip prebivališta.

Dividende predstavljaju prihod od vlasničkih hartija od vrednosti-akcija. Fizičko lice, vlasnik akcije može ostvariti dividendu jedino ako akcionarsko društvo ostvari dobit i ako skupština akcionara odluči da tu dobit raspodeli. Ukoliko poreska vlast želi da stimuliše ulaganje u akcije, tj. da stimuliše ulaganje u sopstveni kapital, ona može da posebne poreske pogodnosti ovom vidu ulaganja. Često se prihod u vidu dividendi dvostruko oporezuje, jednom kao prihod akcionarskog društva, porezom na dobit i drugi put, kao prihod fizičkog lica, porezom na dohodak. Kako bi se izbeglo dvostruko oporezivanje dividendi primenjuju se različite metode poreske integracije na nivou korporacije i na nivou akcionara, o čemu je već bilo reči. Takođe, kada govorimo o oporezivanju dividendi, neophodno je pomenuti tzv. "konstruktivne dividende", koje se javljaju pri raspodeli dobiti kao svojevrsne nagrade koje društvo kapitala isplaćuje akcionarima. One, naravno, ne treba da budu izuzete od oporezivanja i treba ih tretirati kao prihod od kapitala.

Obveznik poreza na dohodak na prihode od kapitala je fizičko lice koje ostvaruje ove vrste prihoda.

Osnovicu poreza na dohodak na prihode od kapitala čini neto prihod. Kod poreskog tretmana kamata se, uglavnom, ne dozvoljava se nikakav odbitak, dok kod dividendi poreska zakonodavstva dozvoljavaju da se određen procenat tog prihoda odbije od bruto prihoda.

Prihodi od nepokretnosti su takva vrsta prihoda koje poreski obveznik ostvaruje davanjem u zakup svojih nepokretnosti. Takođe, u okviru ove grupe prihoda treba uključiti i tzv. "imputiranu zakupninu".

Obveznik poreza na dohodak za prihode od nepokretnosti je fizičko lice koje daje u zakup svoju nepokretnost i time ostvaruje ovu vrstu prihoda.

Poreska osnovica kod oporezivanja prihoda od zakupnine je neto prihod od nepokretnosti, koji se dobija kada se od bruto prihoda odbiju troškovi koje je poreski obveznik imao prilikom izdavanja određene nepokretnosti. Komparativno posmatrano, u svim zemljama OECD-a, zakupnina ulazi u kategoriju dohotka za oporezivanje.

Neto zakupnina je jednaka:

$$R_n = R_g - MA - D - T - MI,$$

¹⁹⁴ Pero Petrović, Oporezivanje dohotka od kapitala: Evropska unija i zemlje u tranziciji, Finansije, br. 1-6/2006, Beograd, 2006, str. 57.

gde je Rg bruto zakupnina, MA troškovi održavanja, D opadanje vrednosti (deprecijacija), T plaćeni porezi i MI hipotekarna kamata. Ukoliko se oporezuje onda je poreska obaveza kućevlasnika jednaka

$$tRn,$$

pri čemu je t poreska stopa.

Ako pođemo od činjenice da se zakupnina oporezuje, a imputirana zakupnina ne, može se reći da je iznajmljivanje postalo skupo u odnosu na stanovanje.

Ono što se javlja kao problem kod oporezivanja zakupnine je svakako problem njenog dvostrukog oporezivanja. Vrednost kuće predstavlja imovinu, a usluga stanovanja primljena od kuće predstavlja priliv. Ako je imovina oporezovana porezom na imovinu, onda bi dodatni porez na zakupninu stvorio dvostruko oporezivanje. Takođe, obzirom da i zakupac i zakupodavac plaćaju porez na dohodak, prihod koji je iskorišćen za plaćanje kirije je dvaputa oporezovan. Vrednost kirije stanovanja u kući u vlasništvu može biti tretirana na isti način.¹⁹⁵

U Velikoj Britaniji, kao i u drugim modernim državama, dostupna su tri tipa stanovanja :

- u vlasništvu,
- stanarina sa subvencijom vlade i
- stanovanje pod kirijom bez subvencija vlade.

Što se tiče “imputirane zakupnine” ona predstavlja korist koju fizičko lice ima od stanovanja u sopstvenom stanu. Međutim, poreski tretman ove vrste prihoda je još uvek diskutabilan i većina zemalja OECD-a je ne oporezuje. U narednom delu rada biće više reči o oblicima i « imputiranom dohotku » .

Stanovanje može biti sagledano kao konzumiranje robe, ali i kao vid ulaganja. Ukoliko je stanovanje vid ulaganja, onda je ono u konkurenciji sa drugim aktivama za mesto u portfolijima ljudi. Ulaganje u stanovanje istisnulo je ulaganje u poslovni kapital i može da doprinese krizi produktivnosti. Vlasnici stanova konzumiraju “besplatno stanovanje”, koje je isplativije od zakupa. Neophodno je uključiti imputirani dohodak stanovanja u dohodak koji podleže oporezivanju. To je svakako opravdano, s obzirom na to da svaki pojedinac može da bira između rentiranja i posedovanja. Međutim, ovde se kao problem javlja administrativna izvodljivost oporezivanja imputirane zakupnine.

Druga vrsta prihoda od zakupnina su *prihodi od davanja u zakup pokretnih stvari*. Nju čine zakupnina i vrednosti svih realizovanih obaveza i usluga na koje se zakupac obavezao. Obveznik poreza na dohodak na prihode od pokretnosti je fizičko lice koje ostvaruje prihod od davanja opreme, transportnih sredstava i drugih pokretnih stvari datih u zakup. Osnovicu za oporezivanje čini neto prihod od davanja u zakup stvari. Neto prihod se dobija kada se od bruto prihoda odbiju troškovi nastali prilikom davanja u zakup i to: troškovi amortizacije, troškovi finansiranja, troškovi investicionog i tekućeg održavanja i dr.

Svi prihodi od kapitala čine deo poreske osnovice sintetičkog poreza na dohodak, koju čini ukupan prihod koji poreski obveznik ostvari iz različitih izvora.

3.2.2.1.4. Ostali prihodi

¹⁹⁵ Randall Holcombe, Public sector economics, Pearson education, New Jersey, 2006, str. 272.

U grupu ostalih prihoda spadaju različite vrste prihoda koje poreski obveznik može da ostvari iz različitih izvora, a neki od njih će biti prikazani u ovom delu rada.

Prihodi od sporta i sportskih aktivnosti su prihodi koje ostvaruju profesionalni sportisti, sportisti amateri i sportski stručnjaci od sportske organizacije, koji nemaju karakter zarade iz radnog odnosa. To su primanja po osnovu:

- naknade na ime zaključenja ugovora,
- naknade za korišćenje lika sportiste,
- novčane pomoći vrhunskim sportistima,
- novčane i druge nagrade,
- nacionalna priznanja i dr.¹⁹⁶

Obveznik poreza na dohodak na prihode od sportsih aktivnosti je fizičko lice koje ostvaruje ovu vrstu prihoda.

Osnovica za oporezivanje se utvrđuje odbijanjem troškova od bruto prihoda koji se dobija obavljanjem ovih aktivnosti.

Dok su penzije, kako na osnovu obaveznog, tako i na osnovu dobrovoljnog penzijskog osiguranja, izuzete od oporezivanja, *prihodi od osiguranja*, uglavnom podležu oporezivanju. Na ovaj način, dve srodne kategorije prihoda, kao što su dobrovoljne penzije i premije osiguranja imaju različit poreski tretman. Sa stanovišta principa pravičnosti, bilo bi korektnije da obe kategorije podležu oporezivanju, a da za razliku od njih obavezne penzije imaju povoljniji poreski tretman. Doprinosi za dobrovoljno penzijsko osiguranje i premije osiguranja se mogu svrstati u grupu nestandardnih odbitaka, što je dovoljno za podsticanje ovog oblika štednje.

Obveznik poreza na dohodak na prihode od osiguranja je fizičko lice koje ostvari naknadu osiguranja. To može biti osiguranik ili korisnik osiguranja.

Poreska osnovica je neto prihod od osiguranja, koji je jednak isplaćenoj naknadi osiguranja.

Prihodi od igara na sreću čine deo dohotka i podležu oporezivanju porezom na dohodak fizičkih lica. Obveznik poreza na dohodak na ovu vrstu prihoda je fizičko lice koje je ostvarilo dobitak od igara na sreću. Osnovicu za oporezivanje čini neto prihod od tih igara koji je jednak tom dobitku. Ukoliko se dobitak sastoji od stvari ili prava, onda je neto prihod jednak tržišnoj vrednosti tih stvari ili prava u momentu kada je dobitak ostvaren. Kao poreska olakšica javlja se izuzimanje malih zgoditaka i zgoditaka po osnovu javnih zajmova.

Grupa "ostali prihodi" obuhvata sve one prihode koje poreski obveznik ostvaruje iz različitih izvora, a nisu posebno obrađeni. Ovo su neki od najznačajnijih vrsta prihoda koji se najčešće javljaju u strukturi prihoda poreskog obveznika, što ne isključuje mogućnost širenja ove liste prihoda.

3.2.2.2. Kapitalni dobitci

Kapitalni dobitci su jedna specifična vrsta primanja koji se ne ostvaruju radom poreskog obveznika, već na osnovu posedovanja imovine. Za razliku od prihoda od kapitala, kapitalni dobitci predstavljaju deo dohotka koji nastaje uvećanjem vrednosti

¹⁹⁶ Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS, br. 24/01, 80/02, 135/04, 65/06

pojedinih prava iz sastava obveznikove imovine. Sa protokom vremena, nepokretnostima, hartijama od vrednosti i ostalim oblicima imovine može porasti vrednost izražena kroz cenu te imovine na tržištu. Načelo pravičnosti nalaže da se svaki priraštaj vrednosti imovine oporezuje, ali u praksi je to ponekad otežano.

Kapitalni dobitak predstavlja pozitivnu razliku između prodajne cene stvarnih prava na nepokretnostima, prava intelektualne svojine i hartija od vrednosti, i njihove nabavne cene usklađene indeksom rasta cena na malo ili revalorizacijom.

Kod oporezivanja kapitalne dobiti, postavlja se pitanje kojim poreskim oblikom je treba oporezovati, da li porezom na dohodak građana, ili možda porezom na imovinu, pošto ona predstavlja uvećanu vrednost imovine. Kada bi kapitalna dobit mogla precizno da se utvrdi, ne bi bilo razloga da se tretira drugačije od ostalih vrsta prinosa od kapitala. Dakle treba ga oporezovati porezom na dohodak fizičkih lica, jer on predstavlja jednu vrstu prihoda koju ostvaruje fizičko lice. Ovde se, dakle radi o prinosu od kapitala u obliku povećanja vrednosti delova imovine. Promena vrednosti imovine meri se kao razlika vrednosti imovine između dve tačke u vremenu. Ta promena vrednosti rezultat je promene cene tokom vremena. Najčešće se govori o promeni cena nekretnina i hartija od vrednosti, ali i trajnih dobara kao što su zlato, srebro, nakit i poštanske marke.¹⁹⁷

Princip oporezivanja prema ekonomskoj snazi nalaže da se kapitalni dobiti uključe u dohodak. Efekat oporezivanja na distribuciju i alokaciju takođe opravdava uvažavanje kapitalnih dobitaka kod oporezivanja dohotka fizičkih lica. Koristi od porasta vrednosti imovine imaju samo vlasnici imovine, pa je logično da moraju da plate porez na tu uvećanu vrednost imovine.

Tabela 13: Poreski tretman kapitalnih dobitaka u izabranim zemljama

<i>Zemlja</i>	<i>Poreski tretman</i>
Austrija	25%
Kipar	20%
Češka Republika	deo dohotka
Estonija	deo dohotka
Finska	26%
Grčka	deo dohotka
Mađarska	25%
Italija	12,5%
Japan	deo dohotka
Litvanija	15%
Poljska	deo dohotka
Portugalija	deo dohotka
Rumunija	16% (flat)
Rusija	13% (flat)
Slovenija	20%
Velika Britanija	deo dohotka
SAD	deo dohotka

Izvor: www.worldwide-tax.com

¹⁹⁷ Dieter Brummerhoff, Javne financije, Mate, Zagreb, 2000.god.,str. 298

Postoje različite *mogućnosti za oporezivanje* kapitalnih dobitaka.

Jedna od mogućnosti je da se kapitalni dobitci oporezuju tako da se u godini realizacije u potpunosti dodaju dohotku i obuhvate u okviru oporezivanja dohotka. Osobi koja ostvaruje kapitalni dobitak tada se povećava ukupni dohodak, koji je ekonomski posmatrano nastajao u dužem vremenskom razdoblju, ali je postao vidljiv tek u godini prodaje.

Zatim, moguće je da se kapitalni dobitak oporezuje u godini realizacije, ali da se ravnomerno podeli na sve godine u kojima je nastajao. U ovom slučaju, porez na dohodak plaćen u prethodnim godinama mora se revidirati, što bi dodatno iskomplikovalo obračun poreza na dohodak.

Sledeće rešenje je oporezivanje tokom godina nerealizovanih kapitalnih dobitaka. Oporezivanje nerealizovanih kapitalnih dobitaka je suprotno zahtevu da se oporezuju samo realizovane veličine.

Na kraju, kapitalni dobitci se mogu opteretiti nekim drugim porezom, ali onda ne bi, u sistemu oporezivanja dohotka fizičkih lica bio ispoštovan princip oporezivanja prema ekonomskoj snazi poreskog obveznika. Međutim, prema nekim shvatanjima kapitalni dobitci, koji nastaju kao posledica promene cena imovine, nisu dohodak. Oni su rezultat realnog porasta vrednosti imovine.

Pristalice šire definicije dohotka smatraju da je neophodno prilikom oporezivanja prihoda obuhvatiti samo realizovani dohodak. Ostali teoretičari, koji ne prihvataju Haig-Simons-ovu definiciju dohotka, smatraju da se kapitalni dobitci i gubici u osnovi razlikuju od ostalih prihoda i rashoda i da ne mogu biti predmet oporezivanja kao i ostali prihodi, čak i u slučaju da se dozvoli njihovo raspoređivanje tokom fiskalnog perioda.

Oporezivanju se, po pravilu podvrgavaju samo realizovani kapitalni dobitci, a ne i potencijalna, nerealizovana uvećanja vrednosti imovine.¹⁹⁸ Međutim, u nekim zemljama se, izuzetno, oporezuju i nerealizovani kapitalni dobitci i to uz pomoć koncepta « pretpostavljene realizacije ».

U Velikoj Britaniji je vladalo stanovište po kome kapitalna dobit nije prihod ili bar ne ona vrsta prihoda koja podleže oporezivanju na način kako je to slučaj sa prihodima od rada, pošto je njegova priroda povremena i nestalna. Prema ovom pristupu prihodi se moraju stvarati iz stalnog izvora, baš na način na koji drvo daje plodove voća.¹⁹⁹ U prvoj polovini XX veka porez na dohodak Velike Britanije je bio kreiran na taj način da se odnosio na prihode od svih transakcija koje za cilj imaju sticanje dobiti, osim redovnih povećanja u obimu investicija ukoliko te investicije ne predstavljaju regularni izvor dobiti. Ovo jasno ukazuje da se u to vreme u Velikoj Britaniji i u drugim zemljama razvijenog sveta kapitalni dobitak nije uključivao u osnovicu za oporezivanje, tj. imao je poseban tretman. U SAD-u, naprotiv, bilo je široko zastupljeno mišljenje da prihodi od kapitala trebaju biti oporezovani, dok je neslaganje postojalo samo oko metode oporezivanja. Prihodi od kapitala su uvek bili predmet oporezivanja, ali su se na njih primenjivale niže stope, nego što je to bio slučaj sa redovnim prihodima.

Iako smo naglasili da kod kapitalnih dobitaka ne bi trebalo plaćati nikakav porez pre nego što se on realizuje, odnosno dok se imovina ne proda, ipak kada je u pitanju imovina za koju postoje aktivna tržišta, kao što su akcije i obveznice kojima se

¹⁹⁸ Model Tax Convention on Income and on Capital, OECD, 2000, p. 346.

¹⁹⁹ Richard Goode, The Individual Income Tax, The brookings institution, Washington, 1965, str. 194.

konstantno trguje, nije teško oporezivati kapitalnu dobit na godišnjem nivou poređenjem vrednosti na kraju i na početku godine. Ovaj način oporezivanja naziva se *sistemom dnevnog prilagođavanja*. Međutim, za mnoge vrste imovine, kao što su nekretnine, nemoguće je utvrditi tačnu vrednost ukoliko se ne realizuje.

S obzirom na to da se kapitalna dobit oporezuje tek posle realizacije, pojedinac koji poseduje hartiju od vrednosti čija je vrednost porasla može da odluči da je ne prodaje, jer ako je proda moraće da plati porez. Ako je zadrži, plaćanje poreza odlaže za kasnije. To odlaganje prodaje hartija od vrednosti naziva se *efekat zadržavanja*.

Porez na kapitalne dobitke se ne razrezuje na stvarnu kapitalnu dobit, uzimajući u obzir efekte inflacije, već na nominalnu kapitalnu dobit. Ovim se narušuje princip pravičnosti u oporezivanju. Međutim, za razliku od drugih vrsta prihoda od kapitala, ovaj porez se naplaćuje samo prilikom realizacije.

Postoje pojedine vrste imovine kojima vrednost ne raste tokom vremena nego se smanjuje. Ovo smanjenje vrednosti imovine zove se *amortizacija*. Takva imovina trpi kapitalni gubitak. Analogno tome što se kapitalni dobitak dodaje prihodu, kapitalni gubitak bi trebalo da se od njega oduzme. To je tzv. amortizacioni odbitak, koji se dobija na osnovu procenjene vrednosti. Realna amortizacija je, u stvari, smanjenje tržišne vrednosti mašine, ali za najveći broj korišćenih mašina tržište nije razvijeno, pa je teško utvrditi stvarno smanjenje tržišne vrednosti.

Što se tiče poreskog tretmana kapitalnih dobitaka, u zemljama članicama OECD-a, oporezuju se samo kapitalni dobitci od nepokretnosti, od akcija i obveznica. Ređi je slučaj oporezivanja kapitalnih dobitaka od opreme. U većini zemalja razvijenog sveta, kapitalni dobitci se tretiraju kao deo ukupnog dohotka obveznika, pa se u skladu sa tim oporezuju sintetičkim porezom na dohodak fizičkih lica. Neke države kapitalne dobitke oporezuju posebnim porezom, tzv. *capital gains tax-om*.²⁰⁰ Ovo važi i za zemlje Evropske unije, koje se mogu podeliti u dve grupe kada je tretman kapitalnih dobitaka u pitanju, i to : one koje kapitalni dobitak oporezuju zajedno sa ostalim oblicima dohotka i one koje primenjuju poseban porez na kapitalne dobitke. Prva grupa zemalja kapitalne dobitke integriše u ukupan oporezivi dohodak i na njega primenjuje progresivnu poresku tarifu. Ova grupa je brojnija i obuhvata sledeće zemlje: Austriju, Dansku, Finsku, Nemačku, Italiju, Luksemburg, Portugaliju, Španiju i Švedsku. Ostale zemlje ih oporezuju posebnim porezom.

Najčešći slučaj *oporezivanja nerealizovanog kapitalnog dobitka* je u slučaju poklona ili smrti vlasnika imovine. Kod poreskog tretmana kapitalnog dobitka u slučaju smrti vlasnika imovine moguća su tri pristupa. Prvi pristup polazi od toga da je u momentu smrti došlo do realizacije imovine posmrtnika. Međutim, ukoliko postoji prvi naslednik (bračni drug ili deca), taj se nerealizovani kapitalni dobitak neće oporezovati, već će se oporezovati kada dođe do realizacije. Druga mogućnost je kada se nerealizovani kapitalni dobitak izuzima od oporezivanja, dok je kasnije, prilikom realizacije imovine, novi vlasnik dužan da plati kapitalni dobitak koji se obračunava kao razlika između prodajne cene i nabavne cene koja se određuje prema tržišnoj ceni na dan smrti prethodnog vlasnika. Na kraju, treći pristup se zasniva na odlaganju poreske obaveze do momenta kada naslednik proda nasleđenu imovinu. Međutim, on je dužan da plati porez na kapitalni dobitak od momenta kada je prvi vlasnik kupio tu imovinu do momenta prodaje.

²⁰⁰ Personal Income Tax Base, A Report by the Committee on Fiscal Affairs, OECD, 1991, str.39.

Veliki broj zemalja izuzima kapitalne dobitke od oporezivanja u momentu smrti, ali time je narušen princip pravičnosti u oporezivanju. Takođe, oporezivanje kapitalnih dobitaka u slučaju smrti dovodi do « efekta zatvaranja », tj. sredstvo bi se držalo u vlasništvu sve do smrti, jer bi se vlasnici uzdržavali od prodaje isključivo iz poreskih razloga. Time bi se usporila mobilnost kapitala. Glavni argument u prilog izuzimanju je činjenica da se kod transfera imovine već plaća porez na nasleđe, čime bi dodatno plaćanje poreza na kapitalne dobitke predstavljalo prevelik teret za naslednike.

Što se tiče poreskog tretmana kapitalnih dobitaka na poklonjenu imovinu, većina zemalja OECD-a ih oporezuje, dok ih manji broj zemalja izuzima od oporezivanja.

U cilju izbegavanja dvostrukog oporezivanja kapitalnih dobitaka, treba ih oporezivati samo jednom i to u momentu realizacije. Iako su očekivanja porasta dividendi jedan od glavnih razloga porasta vrednosti akcija, pravedno je da se kapitalna dobit i dodatni prihod od dividende tretiraju kao nezavisni oporezivi objekti. Kada se kapitalni dobitci oporezuju isključivo u momentu realizacije, ne može ni biti reči o dvostrukom oporezivanju, jer je jasno da se tu radi o različitim vrstama prihoda- porastu vrednosti imovine i prihodu od dividendi.

Još jedan značajan problem vezan za poreski tretman kapitalnih dobitaka je da li treba praviti *razliku između kratkoročnih i dugoročnih kapitalnih dobitaka*? Sa stanovišta principa pravičnosti u oporezivanju, trebalo bi jednako tretirati sve kapitalne dobitke bez obzira na to da li su nastajali duži ili kraći niz godina. Diferencijacija bi mogla da dovede do distorzija u alokaciji resursa, jer bi obveznici bili stimulisani da produžuju holding period, što bi narušilo mobilnost kapitala. Međutim, u praksi većine zemalja je povoljniji tretman dugoročnih kapitalnih dobitaka, pre svega iz razloga što bi progresivno oporezivanje dugoročnih kapitalnih dobitaka dovelo do prevelokog poreskog opterećenja fizičkog lica u momentu prodaje. To bi delovalo destimulativno na investicije i štednju. Drugi razlog blažeg poreskog tretmana dugoročnih kapitalnih dobitaka je što, tokom vremena na visinu kapitalnog dobitka utiče i inflacija, pa se na taj način može ublažiti inflatorna komponenta pri njihovom oporezivanju. U najvećem broju zemalja Evropske unije pravi se razlika u poreskom tretmanu kratkoročnih i dugoročnih kapitalnih dobitaka. Dobici od prodaje imovine u kratkom roku od sticanja smatraju se špekulativnim dobitcima i njihov tretman mora da bude nepovoljniji od tretmana dugoročnih kapitalnih dobitaka.

Poreski tretman kratkoročnih/dugoročnih kapitalnih dobitaka može biti dvojak :

- oporezovanje samo kratkoročnih, a ne i dugoročnih kapitalnih dobitaka, čime bi se smanjila mobilnost kapitala,
- oporezivanje kratkoročnih i povlašćen poreski tretman dugoročnih kapitalnih dobitaka (niže poreske stope za dugoročne kapitalne dobitke, oporezivanje samo dela dugoročnog kapitalnog dobitka ili indeksacija nabavne cene).

Poreski obveznik poreza na dohodak građana za kapitalne dobitke je fizičko lice koje prodajom imovine ostvari pozitivnu razliku između prodajne cene i usklađene nabavne cene te imovine. Poresku osnovicu, upravo, predstavlja taj neto kapitalni dobitak koji se ostvaruje u momentu kupoprodaje.

Porast tržišne vrednosti kapitala predstavlja realnu dobit investitora, pa je zbog toga nije neopravdano njeno oporezivanje. Aprecijacija vrednosti sredstava, zahvaljujući porastu opšteg nivoa cena, predstavlja fiktivnu dobit s obzirom na to da ne predstavlja realni rast imovine nad kojom bi investitor bio vlasnik. Takvi fiktivni prihodi bi trebalo

da budu izuzeti iz poreskog tretmana putem revalorizacije kapitalnih dobara korišćenjem odgovarajućeg cenovnog indeksa i identifikovanjem dobitka ili gubitka jedino na osnovu tih, deflatornih vrednosti. U uslovima *inflacije* javljaju se nominalni kapitalni dobitci, čiji je poreski tretman diskutabilan. U nekim zemljama EU, određen je novčani iznos do koga su obveznici oslobođeni plaćanja poreza na kapitalne dobitke, kako bi se oporezovali samo realni, a ne i nominalni kapitalni dobitci. Međutim, kapitalni dobitci i gubici nisu jedini elementi prihoda na koje utiče promena u nivou cena. Porast nominalnih zarada zaposlenih, na primer, koji nastaje jedino na osnovu porasta cena na malo je, takođe, fiktivna kategorija, baš kao što je slučaj i sa kapitalnim dobitcima pod istim okolnostima. Primena revalorizacije po osnovu promene opšteg nivoa cena na kapitalne dobitke i gubitke, a ne i na ostale elemente ukupnog dohotka bi dala poreski neopravdane rezultate. Smatra se da bi ova diskriminacija mogla da se ublaži primenom revalorizacionih stopa na sve vrste prihoda, što je ipak teško izvodljivo. Takođe, ova mera bi bila u konfliktu sa kompenzatornom fiskalnom politikom.

U modernim fiskalnim sistemima, iz socijalno-političkih, ekonomskih i poresko-tehničkih razloga dozvoljene su određene *poreske olakšice i oslobođenja*. Npr. u Danskoj, Irskoj, Švajcarskoj, Japanu, Portugaliji i drugim zemljama od oporezivanja su izuzeti kapitalni dobitci od državnih obveznica, kako bi se ove hartije od vrednosti učinile privlačnijim od akcija i obveznica privatnih firmi.²⁰¹ Osim toga obveznici koji zbog starosti ili bolesti žele da prodaju svoju radnju, da bi se povukli u penziju, oslobođeni su plaćanja poreza na kapitalne dobitke. Takođe, neki kapitalni dobitci se mogu izuzeti od oporezivanja. Tako npr. neka zakonodavstva izuzimaju od oporezivanja kapitalne dobitke nastale posedovanjem pojedinih hartija od vrednosti u periodu dužem od 5 godina. Većina savremenih poreskih zakonodavstava izuzima od oporezivanja kapitalne dobitke nastale prodajom pokretne imovine. Takođe, ne mali broj zemalja izuzima od oporezivanja kapitalne dobitke pri prodaji stana u kome obveznik stanuje, ako on novac od prodaje stana u kratkom roku (60 dana) iskoristi za rešavanje svog stambenog pitanja.

Ustanovljeno je da je preferencijalno oporezivanje kapitalnih dobitaka neophodno sredstvo zaštite investiranja od posledica koje su uzrokovane visokim poreskim stopama. Blago oporezivanje je mamac koji je potreban da privuče investitore da uđu u rizične poslovne poduhvate. Preferencijalne poreske stope za kapitalni dobitak nude podsticaj da se zatraži investicija koja obećava dobit u obliku povećanja vrednosti kapitala. Prednost se daje onima koji nude dividende, kamate, rente ili drugi godišnji prinos.

Niže poreske stope na kapitalne dobitke su primamljive za *investitore*, ali njih najčešće prate i određene nepovoljne okolnosti, kao što su ograničenja pokrića kapitalnih gubitaka poslovnim prihodima. Ograničenje oduzumljivosti kapitalnih gubitaka mora, delimično, da nadoknadi privlačnost zakonskih stopa oporezivanja kapitalnih dobitaka. Ograničenje se, uglavnom, tiče : oduzimanja kapitalnih gubitaka od običnih prihoda, oduzimanje gubitka u tekućoj godini ili u okviru neograničenog perioda. Za investitore koji imaju širok portfolio imovine ograničenje u pogledu prebijanja kapitalnih gubitaka je prihvatljivo. Međutim, investiranje koje obećava kapitalni dobitak je najčešće mnogo riskantnije nego druga. Preuzimanje rizika može biti korisno, ali je ipak poželjno voditi opreznu politiku koja teži radije ka neutralisanju preduzetog rizika, nego ka njegovoj stimulaciji. Vrlo često se dešava da investitori izbegavaju poresku obavezu

²⁰¹ Gordana Ilij-Popov, *Reforma poreskog sistema*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2003, str128.

uzdržavanjem od prodaje.²⁰² Ovaj proces nazivamo blokiranje i on će uvek biti prisutan ukoliko se oporezuju samo realizovani kapitalni dobitci, a ne i nerealizovani. Ukoliko, recimo investitor očekuje da vrednost imovine koju poseduje opadne više nego što iznosi bilo koja poreska obaveza koju on izbegava tako što ne prodaje, onda bi svakako trebalo prodati, zato što će u ovom slučaju to imati pozitivne efekte. Manji pad će opravdati prodaju, ako postoji alternativna investicija sa pozitivnim prinosom.

Predlog za rešenjem problema blokiranja, odnosno odlaganja prodaje imovine radi izbegavanja poreske obaveze bi mogao da bude « roll-over » aranžman.²⁰³ Po njemu plaćanje poreske obaveze se prolongira. Oporezivanje kapitalnih dobitaka se odlaže za naredni period, a dobit reinvestira u kapitalna dobra. Poreska osnovica će biti uvećana za iznos dobiti za koju je oporezivanje bilo odloženo. Međutim, takvo reinvestiranje se ograničava samo na ona sredstva koja su stečena u tekućoj godini i neophodno ga je srazmerno rasporediti na sva sredstva stečena tokom tekuće godine. Ovaj plan ima značajne, ali ne i nepremostive prepreke u pogledu saglasnosti sa poreskom politikom ili administriranjem novog načina oporezivanja. Osnovni prigovor prolongiranja plaćanja poreza je taj što ono stvara određene nejednakosti i favorizuje određene subjekte. Roll-over aranžmani deluju diskriminišuće zato što povećavaju mogućnost izbegavanja tj. odlaganja plaćanja poreza za ona lica koja realizuju kapitalnu dobit tokom godine. Ali čak i u slučaju neprimene ovih mera prolongiranja, investitor može odložiti plaćanje poreskih obaveza odlaganjem same realizacije.

Na kraju, potrebno je sagledati kakav je *poreski tretman kapitalnih gubitaka*. Poreska zakonodavstva većine zemalja dopuštaju da se kapitalni gubici, kao negativna razlika između prodajne i usklađene nabavne cene, prebiju sa kapitalnim dobitcima koje je obveznik ostvario. Međutim, problem se javlja u slučaju da poreski gubitak treba prebiti sa ostalim dohotkom. Neka zakonodavstva dozvoljavaju prebijanje kapitalnih gubitaka sa ostalim dohotkom, ukoliko se kapitalni dobitci/gubici uključuju u ukupan dohodak, dok druga ne prihvataju ovakav tretman. Poresko zakonodavstvo Srbije dopušta prebijanje kapitalnih gubitaka, kapitalnim dobitcima, a ne i ostalim dohotkom. Ukoliko se i posle prebijanja kapitalnog gubitka kapitalnim dobitkom u istoj godini iskaže kapitalni gubitak, dopušteno je njegovo prebijanje u narednih pet godina na račun budućih kapitalnih dobitaka.²⁰⁴

Može se zaključiti da kapitalni dobitci imaju specifičan poreski tretman, jer se često akumuliraju tokom godina, a realizuju se u nejednakim vremenskim intervalima. Tekuće mere oporezivanja kapitalnih dobitaka teže da smanje diskriminaciju u tretiranju tih prihoda. Radi se o tome da se realizovani kapitalni dobitci oporezuju po znatno nižim stopama nego što je to slučaj sa regularnim prihodima. Realizovani neto kapitalni dobitci se, u velikoj meri, koncentrišu kod investitora sa najvišim nivoom dohotka. Kod tih grupa dohodaka, visoki kapitalni dobitci su najsnažniji faktor koji utiče na razliku između nominalnih i efektivnih poreskih stopa, čime se tekuća progresija tih stopa zadržava na nivou ispod realne. Tekući sistem oporezivanja kapitalnih dobitaka pruža mogućnost da investitor preferira porast sopstvenog kapitala u odnosu na ostale vidove prihoda. Investicije koje se na taj način stimulišu sadrže rizik povezan sa inovacijama ili su špekulativnog karaktera.

²⁰² Model Tax Convention on Income and on Capital, OECD, 2000, p. 341.

²⁰³ Richard Goode, The Individual Income Tax, The brookings institution, Washington, 1965, str. 218.

²⁰⁴ Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik 24/01, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06

Optimalno rešenje bi bilo potpuno oporezivanje kapitalnih dobitaka po opravdanim poreskim stopama i omogućavanje da se kapitalni gubici mogu u potpunosti nadohnaditi poslovnim prihodima, kako bi se izbegle nepoželjne ekonomske posledice.

3.2.2.3. *Fringe benefits*

Pored prihoda u novcu, poreski obveznik može da deo prihoda dobije u naturi, tj. kroz različite oblike sporednih koristi koje mu nudi poslodavac. Što se tiče prihoda u naturi ili tzv. fringe benefits-a, u savremenoj literaturi vlada mišljenje da ne postoji ni jedan razlog zbog koga bi ova vrsta primanja trebala da bude izuzeta od oporezivanja.²⁰⁵ Naprotiv, osnovica koja ne obuhvata i obveznikova dodatna primanja ne odražava na realan način njegovu ekonomsku snagu, čime je narušena pravičnost u oporezivanju.²⁰⁶ Ova vrsta primanja se najčešće obezbeđuje na osnovu sporazuma između poslodavca i zaposlenog, mada ponekad predstavljaju zakonsku obavezu poslodavca, kao npr. kod uplata penzijskih doprinosa.²⁰⁷ Ove naknade koje primaju radnici od poslodavaca su ekonomski jednake dodatnim doprinosima. Osim klime i muzike npr, poslodavci pružaju svojim radnicima i brojne druge pogodnosti. Postavlja se pitanje čime je poslodavac motivisan da isplaćuje fringe benefits, i zbog čega zaposleni prihvataju ovakvu vrstu primanja. Najpre, što se tiče poslodavca, osnovni motivi koji ga navode da isplaćuje fringe benefits su:

- postiže se veća elastičnost u strukturi plata,
- smanjuju se troškovi rada,
- u zemljama koje ne oporezuju ovu vrstu prihoda, izbegava se plaćanje poreza,
- na ovaj način se zaposleni vezuje za kompaniju,
- dodatna primanja motivišu zaposlene na povećanje produktivnosti rada i
- povećava se atraktivnost nekog posla.

Poslodavac, svakako ima više koristi, u odnosu na visinu troškova koje ima prilikom davanja fringe benefits-a. On time vezuje zaposlene za kompaniju, što je naročito važno ukoliko je ulagao u njihovo usavršavanje. Ukoliko dobijaju dodatna primanja, zaposleni su motivisani da više rade i time povećavaju svoju produktivnost, zbog čega poslodavac ima interesa da im omogući ovu vrstu primanja.

Što se tiče zaposlenih, oni su motivisani da prihvate dodatna primanja iz sledećih razloga :

- ova primanja uvećavaju ekonomsku i kupovnu snagu zaposlenih, i čine mu život komfornijim i prijatnijim i
- pošto su dodatna primanja najčešće oslobođena poreza, zaposleni vide u njima mogućnost da snize svoje poresko opterećenje.²⁰⁸

Zaposleni, zahvaljujući dodatnim pogodnostima, uvećava svoju ekonomsku snagu i štedi korišćenjem npr. ishranu u restoranu firme, servisiranja automobila na račun

²⁰⁵ Daniel Mungall, Leo Scott, The Restatement of Suretyship and Guaranty: A Translation for the Practitioner, 2005, p.129.

²⁰⁶ Charles Clotfelter, Equity, Efficiency and the Tax Treatment of In-Kind Compensation, National Tax Journal, 1/1979, str. 52.

²⁰⁷ J. Owens, The taxation of Fringe Benefits, INTERTAX, Kluwer, 1988, str. 68.

²⁰⁸ Isto, str. 70.

firme, besplatnog parking prostora u velikom gradu itd. S druge strane, većina zaposlenih, naročito u državama koje ne oporezuju ovu vrstu primanja, koristi mogućnost da snizi svoje poresko opterećenje. Ukoliko bi, umesto fringe benefits-a zaposlenima bila isplaćena njihova vrednost u vidu novčanih primanja, onda bi oni morali da plate porezi na taj deo primanja. Na ovaj način, primanjem fringe benefits-a oni izbegavaju plaćanje poreza, tj. plaćaju manji iznos poreza.

Fringe benefits se najčešće javljaju u sledećim oblicima :

- obezbeđivanje toplog obroka,
- korišćenje službenog automobila,
- pravo na besplatan avionski (železnički) prevoz za lica zaposlena u avio kompanijama ili pri železnici,
- letovanje u odmaralištu firme,
- dobijanje kredita pod povoljnijim uslovima za rešavanje stambenog problema,
- besplatna garderoba za uniformisana lica,
- nadoknada troškova obrazovanja i usavršavanja zaposlenog lica za potrebe službe,
- razni popusti za zaposlene idr.

Poslodavac, vrlo često podnosi troškove pohađana kurseva stranih jezika od strane svojih zaposlenih, kompjuterskih kurseva, kurseva daktilografije itd. On može svojim zaposlenima da daje razne popuste za robu koja se proizvodi u firmi ili za usluge koje firma može da pruža zaposlenima. Međutim, pored navedenih načina uvećanja dohotka pojedinca, moguće je i neposredno plaćanje u naturi za obavljene usluge zaposlenih.

Problem koji se javlja kod utvrđivanja fringe benefits-a je određivanje njihove prave vrednosti. Ovde postoji opasnost od precenjivanja ili pocenjivanja vrednosti primanja u naturi. Ukoliko su poreski organi precenili njihovu vrednost, obveznici bi bili nezadovoljni, jer bi to značilo snažnije oporezivanje. S druge strane, ako bi vrednost fringe benefits-a bila pocenjena, tj. niža od realne, u lošijoj poziciji bi se nalazili oni koji nemaju ovu vrstu prihoda, što bi izazvalo nepovoljne socijalne učinke. Takođe, ovo bi izazvalo pad prihoda budžeta, jer će poreski obveznici nastojati da veći deo svoje zarade prime u obliku fringe benefits-a, zbog privilegovanog fiskalnog tretmana.²⁰⁹

Za utvrđivanje vrednosti dodatnih primanja, većina zemalja OECD-a koristi metod tržišne vrednosti, po kome se vrednost dodatnih primanja utvrđuje na osnovu podataka o njihovoj ceni na tržištu. Ovaj metod je dobar zbog toga što otklanja arbitrarnost u proceni vrednosti osnovice, ali nije primenjiv u slučaju kada se dodatne koristi ne mogu valorizovati na tržištu. U takvim slučajevima koriste se alternativne metode, kao što su : metod poslodavčevih troškova (poreski organ obračunava koliko je poslodavca koštalo pružanje određenih dodatnih koristi), metod standardnih vrednosti (koji se zasniva na unapred utvrđenim standardnim vrednostima za pojedine vrste dodatnih primanja) i metod preferencije zaposlenih (koja polazi od vrednosti koju je zaposlen spreman da plati za određenu korist).²¹⁰

²⁰⁹ K. Adamache, F.Sloan, Fringe Benefits: To Tax or Not To Tax?, National Tax Journal, 1/1985, str. 61.

²¹⁰ The Taxation of Fringe Benefits, OECD, Paris, 1988, str. 10.

Međutim, postoje određene fringe benefits koje je teško valorizovati, bez obzira na postojanje velikog broja metoda, pa se takve koristi izuzimaju od oporezivanja.²¹¹ Najveći broj dodatnih primanja podvrgnut je oporezivanju i to kao deo zarade iz radnog odnosa.²¹²

Praksa pokazuje da se upotreba službenog automobila za privatne svrhe i stanovanje uz beneficiranu kiriju, oporezuju u gotovo svim zemljama članicama OECD-a. Jedan broj zemalja OECD-a oporezuje iznose primljene po osnovu toplog obroka, jer polaze od stava da ovaj iznos uvećava ekonomsku snagu poreskog obveznika, dok neke vrše oporezivanje samo onog iznosa koji prelazi uobičajni iznos. Međutim, postoji određena grupa zemalja koje ne oporezuju ovu vrstu fringe benefits-a. Pružanje beneficiranih kredita zaposlenima se takođe oporezuje u većini zemalja, dok je moguće sresti i slučajeve gde se ova vrsta dodatnog primanja izuzima od oporezivanja. Takođe, poslodavac sporadično daje poklone zaposlenima, koji najčešće podležu oporezivanju.

Na kraju, treba naglasiti da doprinosi za socijalno osiguranje ne podležu oporezivanju, već imaju karakter standardnog odbitka, pošto je njih poslodavac obavezan da uplaćuje po zakonu. Slično je i sa doprinosima za privatno penzijsko osiguranje, koji najčešće ne podležu oporezivanju, dok premije osiguranja podležu oporezivanju. U cilju ujednačenog tretmana doprinosa za privatno penzijsko osiguranje i premija osiguranja, neophodno ih je poreski jednako tretirati, pa bi bilo korektno da i jedni i drugi podležu oporezivanju.

U Srbiji prema Zakonu o porezu na dohodak građana, fringe benefits su uključene u oporezivanje u određenoj meri. Preciznije, kod oporezivanja zarada, poresku osnovicu čine, osim ugovorene naknade za rad, primljenih roba i usluga i pokrivenih rashoda obveznika novčanom nadoknadom, čine i posebne pogodnosti koje se izražavaju u novcu. Primanjima po osnovu činjenja ili pružanja pogodnosti smatraju se :

- 1) korišćenje službenog vozila i drugog prevoznog sredstva u privatne svrhe ;
- 2) korišćenje stambenih zgrada i stanova koji su u vlasništvu poslodavca ili na raspolaganju poslodavca po osnovu zakupa²¹³.

Vrednost ovih primanja se izražava u novcu i podleže oporezivanju kao deo zarade, porezom na zarade.

3.2.2.4. *Transferna primanja*

Poreski sistemi savremenih država, pored kategorije javnih rashoda, veliki iznos sredstava iz budžeta izdvajaju za transferna davanja. Transferi u javnim finansijama predstavljaju prenos novčanih sredstava iz sfere javnih finansija u socio-ekonomsku sferu. Oni predstavljaju mehanizam preko koga se ispoljava teorija “aktivnih “ javnih rashoda, pošto se preko njih vrši preraspodela jednog dela nacionalnog dohotka. Na taj način se ostvaruju brojni ciljevi i zadaci ekonomske i socijalne politike. Pomoću prihodnog mehanizma javnih finansija zahvata se jedan deo nacionalnog dohotka, dok se putem rashodnog mehanizma sredstva transferišu u korist određenih privrednih oblasti i grana, socijalnih grupacija ili u korist inostranstva. U skladu sa ovom definicijom transferi u javnim finansijama mogu se podeliti u tri grupe:

²¹¹ Boris I. Bittker, Lawrence Lokken, Federal Taxation of Income, Estates and Gifts, 2000, p.3.

²¹² J. Owens, The taxation of Fringe Benefits, INTERTAX, Kluwer, 1988, str. 23.

²¹³ Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik 24/01, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06

1. transferi sa ekonomskim namenama,
2. transferi sa socijalnim namenama i
3. kamata na javni dug.²¹⁴

Za potrebe ove analize detaljnije ćemo objasniti transfere sa socijalnim namenama. Prema podacima Organizacije UN za Evropu u finansijskoj strukturi zapadnoevropskih zemalja ovaj transfer ima vodeću ulogu, jer preko 50% ukupnih transfera čini ovaj transfer.

Ova grupa transfera obuhvata veliki broj transfera, kao što su:

- primanja po osnovu socijalne zaštite,
- naknade za slučaj nezaposlenosti,
- naknade u slučaju invalidnine i povrede,
- penzije,
- premije osiguranja,
- naknade za bolovanje,
- naknade štrajkačima,
- dečji dodatak i
- ostali transferi sa socijalnim namenama.

Sva ova transferna primanja proizilaze iz preraspodele nacionalnog dohotka, tj. njihov izvor je u dohotku koji su neki drugi subjekti stekli u primarnoj raspodeli. Ako se pođe od teorije izvora, transferni prihodi bi trebali da budu oporezovani još u momentu kada njima raspolažu subjekti iz primarne raspodele, koji ih smatraju troškom. Međutim, pošto primanja ove vrste uvećavaju kupovnu snagu njihovih primaoca, treba ih tretirati delom dohotka i oporezovati ih. Poresku osnovicu bi predstavljao neto isplaćen prihod, pri čemu bi se izuzele brojne olakšice i oslobođenja od ovih primanja.

Socijalno-politički razlozi nameću potrebu da pojedina transferna primanja budu izuzeta od oporezivanja. Poreski tretman ove kategorije prihoda nije jednobrazan u državama OECD-, što u velikoj meri zavisi od socijalno-političkih ciljeva koje konkretna fiskalna politika želi postići oporezivanjem ove vrste prihoda. Na primer, primanja po osnovu penzija delimično su oslobođena poreza na dohodak fizičkih lica u Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Japanu idr.²¹⁵ Osim toga, u velikom broju zemalja doprinosi za penzijsko osiguranje se isključuju iz osnovice ovog poreza. Na taj način se poboljšava socijalni položaj lica koja primaju ova transferna primanja, a koji pripadaju socijalno najugroženijim kategorijama stanovništva u društvu.

U našoj zemlji, prema Zakonu o porezu na dohodak građana, u okviru zarade uključuju se i :

- premijske svih vidova dobrovoljnog osiguranja i
- penzijski doprinos u dobrovoljni penzijski fond.

Na ovaj način, ove grupe transfernih davanja ulaze u osnovicu za oporezivanje i nemaju povlašćen poreski tretman. Iz oporezivanja se isključuju premije koje poslodavac plaća za sve zaposlene kod kolektivnog osiguranja od posledica nezgode,

²¹⁴ Jovanović Miodrag, \urović-Todorović} Jadranka, **Finansijska teorija i politika**, Ekonomski fakultet, Ni{, 2003.god, str. 133

²¹⁵ Personal Income Tax Systems under Changing Economic Conditions, Report by the Committee on Fiscal Affairs, OECD, 1986 , str. 32.

povrede na radu i profesionalnih oboljenja, kao i premije za dobrovoljno dodatno penzisko osiguranje.²¹⁶

3.2.2.5. Analiza problema imputiranog dohotka

Osim prihoda u novcu, prihoda u naturi i transfernih primanja, fizičko lice može ostvariti i prihod koji je posledica proizvodnje čiji rezultat koristi poreski obveznik samo za sebe, ili pružanja usluga samom sebi. Radi se, zapravo o radu u kući i o poslovima koje poreski obveznik ili članovi njegove porodice obavljaju za svoje potrebe. Na taj način, poreski obveznik ne mora da angažuje neko lice da obavlja te poslove i da troši dohodak plaćajući mu za to. Taj nepotrošeni, potencijalno ušteđeni dohodak naziva se imputiranim dohotkom. Pravičan poreski sistem nastoji da tu poresku snagu « imputira » i oporeže. Imputirani dohodak se, sa stanovišta poreskog sistema smatra zarađenim dohotkom i treba ga podvrgnuti oporezivanju.

Ova vrsta primanja javlja se, recimo, u slučaju kada supruga nije u radnom odnosu, već radi kao domaćica, te njen « kućni rad » donosi imputirani dohodak, naravno pod pretpostavkom da je u ulozi poreskog obveznika porodica.²¹⁷ Osim toga što nezaposlena supruga vodeći kompletnu brigu o deci i obavljajući kućne poslove doprinosi uvećanju ekonomske snage porodice, ona donosi i posebnu korist svom suprugu, koji na osnovu nje kao izdržavanog lica ima pravo na standardni odbitak.²¹⁸ Angažovanjem nezaposlene supruge u kući, porodica je oslobođena obaveze da plaća tuđu radnu snagu za čuvanje dece, spremanje kuće, čišćenje, pripremu hrane i obavljanje nekih drugih poslova u i oko kuće. Takođe, porodica izbegava i dodatne troškove u vezi sa garderobom, koje bi neizostavno imala da je u radnom odnosu.

U slučaju da oba supružnika rade, njihovu decu mogu da čuvaju bake i da uz to obavljaju najvažnije kućne poslove. Takođe, postoje slučajevi kada se supružnici koji rade po smenama organizuju tako da, pored svog posla, obavljaju kućne poslove i brinu se o deci bez ikakve pomoći sa strane. Ova vrsta prihoda, koja se na taj način uštedi, može se smatrati dodatnim primanjima, a ne imputiranim dohotkom.

Konkretniji primer imputiranog dohotka je kada zanatlija obavlja poslove u vlastitom stanu (npr. vodoinstalater vrši popravke na vodovodnim cevima, moler izvodi molerske radove, krojač šije sebi odelo itd). Takođe, kao primer se može navesti i poljoprivredni proizvođač koji svoje proizvode koristi za svoju i ishranu svojih ukućana.

Radi se, zapravo o oporezivanju slobodnog vremena. S obzirom na to da slobodno vreme nije oporezovano, pojedinac može da pribegne obavljanju nekih aktivnosti koje će mu uvećati dohodak, ili drugačije rečeno pozitivno će uticati na sprečavanje njegovog smanjenja, pošto bi pojedinac platio nekome da te aktivnosti obavi. Ovde se takođe javlja efekat supstitucije, tj. zamene oporezivog proizvoda (rada), neoporezivim (slobodnim vremenom). Međutim, iz efekta supstitucije proizilazi preveliko poresko opterećenje, zato što porezi menjaju izbore ljudi.²¹⁹

²¹⁶ Zakon o porezu na dohodak građana, „Službeni glasnik 24/01, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06

²¹⁷ Richard Goode, *The Individual Income Tax*, The Brookings Institution, Washington, 1965, str. 77.

²¹⁸ Joseph Pechman, *Comprehensive Income Taxation*, The Brookings Institution, Washington, 1993, str. 207.

²¹⁹ Randall Holcombe, *Public sector economics*, Pearson Education, New Jersey, 2006, str. 207.

Osoba koja stanuje u sopstvenoj kući ili stanu ostvaruje prihod u obliku prihoda od korišćenja usluga. Neto najamnina se dobija kada se od bruto najamnine odbiju troškovi koji uključuju kamatu za dug po hipoteci, porez na imovinu, pad vrednosti imovine, popravke i održavanje i osiguranje od nezgoda. Poreski povlašćen tretman imputirane zakupnine zahteva visoke administrativne troškove.

Povlašćen tretman investicija u nekretnine značajno povećava atraktivnost investicija u vlasništvo nad nekretninama u odnosu na ostale investicije. Nedostatak je taj što privatno vlasništvo smanjuje mobilnost kapitala.²²⁰

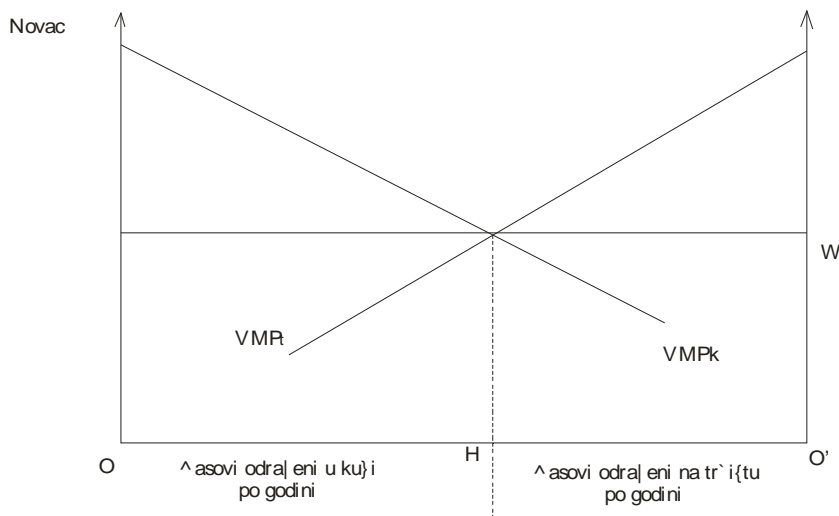
Međutim, vrlo je teško utvrditi visinu ove vrste dohotka, jer bi to značilo zadiranje u privatnost poreskog obveznika, što nije prihvatljivo, pre svega, sa etičkog stanovišta. Prosto je nezamislivo da poreska administracija ulazi u stanove poreskih obveznika i da utvrđuje u kojoj meri i koliko su oni sebi pružili neku vrstu usluge, koju treba valorizovati i oporezovati.

U odnosu na sve ostale oblike samopomoći u kući kojima poreski obveznik ili njegovi ukućani stvaraju imputirani dohodak, u zemljama članicama OECD-a oporezivanju se podvrgava samo imputirani dohodak od stanovanja u vlastitom stanu. Polazi se od toga da bi poreski obveznik, ukoliko ne bi posedovao vlastiti stan, morao da plati kiriju za stanovanje. Zbog toga se neplaćanje kirije zbog stanovanja u vlastitom stanu smatra imputiranim dohotkom i treba ga oporezovati.

S obzirom na to da je oporezivanje imputiranog dohotka vrlo teško izvodljivo i da iziskuje velike administrativne troškove, ne iznenađuje činjenica da je u poreskim sistemima savremenih država ovaj način oporezivanja slabo zastupljen. Međutim, u finansijskoj teoriji problem imputiranog dohotka je vrlo aktuelna tema, s obzirom na značaj koji oporezivanje imputiranog dohotka ima, kako na državnu kasu, tako i na efikasnu alokaciju resursa. Radi se zapravo o tome da se oporezovani rad na tržištu vrlo često supstituiše neoporezovanim radom u kući što uslovljava smanjenje produktivnosti privrede.

Ako se neki pojedinac bavi radom u kući, njegov rad se ne oporezuje, dok se s druge strane, rad istog tog pojedinca na tržištu oporezuje porezom na dohodak. Činjenica da se radna snaga u jednom sektoru oporezuje, a u drugom ne, može da utiče na izbor ljudi između dva pomenuta sektora. Na grafiku ispod prikazana je raspodela vremena rada na tržištu i rada u kući.

²²⁰ Richard Goode, The Individual Income Tax, The Brookings institution, Washington, 1965, str. 134.



Slika 21: Raspodela vremena rada na tržištu i rada u kući

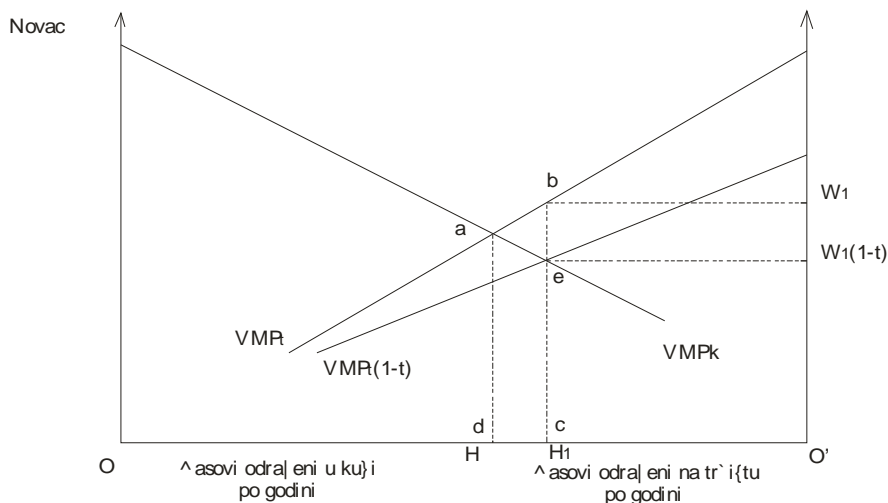
Apcisa OO' na grafiku predstavlja ukupnu količinu radne snage u društvu. Ukupna količina radne snage koja obavlja delatnost u kući prikazana je delom linije, desno od O . Količina rada onih koji rade na tržištu predstavljena je razmakom od O' na levo. Shodno tome, svaka tačka duž OO' predstavlja neku alokaciju radne snage između kuće i tržišta. Vrednost marginalnog proizvoda u vremenu odrađenom u kući obeležen je sa VMP_k . Ova linija ima silaznu putanju, i ukazuje na logičko razmišljanje da što se više vremena provede u kući opada produktivnost. Ovo je u stvari manifestacija zakona o opadajućim marginalnim prinosima. Slično ovome VMP_t pokazuje vrednost marginalnog proizvoda nastalog u vremenu odrađenom na tržištu.²²¹ Takođe i ova kriva je opadajuća.

Pretpostavimo da pojedinci žele da usklade svoje vreme između rada u kući i rada na tržištu u nadi da će ukupne prihode dovesti do maksimuma. To povlači konstataciju da je vrednost marginalne proizvodnje u oba sektora jednaka. Da nije tako, bilo bi moguće da ljudi sami preusmere radnu snagu između dva sektora kako bi povećali svoje prihode. Ravnoteža se uspostavlja tamo gde je OH sati posvećeno radu u kući, a $O'H$ radu na tržištu. Produktivnost radne snage u oba sektora označena je sa w . Nadmetanje ove dve cene osigurava da su plate u tržišnom sektoru jednake produktivnosti radne snage.²²²

Sada pretpostavimo da je uveden porez t na prihod zarađen na tržištu, dok je onaj koji se stvara u kući i dalje neoporezovan. Na sledećem grafiku je prikazano kako uvođenje poreza menja odnos između rada u kući i rada na tržištu. Uvođenje poreza na zarade po stopi t umanjuje zarade sa nivoa VMP_t na $(1-t)VMP_t$. Zbog ovoga ljudi sve manje rade na tržištu, a sve više u kući, što pomera ekonomiju udesno od H . Ravnoteža je postignuta onda kada je vrednost marginalne produktivnosti posle oporezivanja na tržištu jednaka vrednosti marginalne produktivnosti u kući, tj. kada ljudi budu radili OH_1 sati kod kuće i $O'H_1$ sati na tržištu. Produktivnost radne snage, posle oporezivanja, u oba sektora je $(1-t)w$.

²²¹ Randall Holcombe, Public Sektor Economics, Pearson, New Jersey, 2006, p. 320.

²²² Isto, str. 234.



Slika 22 : Uvođenje poreza na dohodak u model raspodele vremena rada

Dakle, porez stvara situaciju u kojoj je « previše » rada u kući, a « nedovoljno » rada na tržištu. Ukratko, porez dovodi do neefikasne raspodele resursa, u smislu da nema podstreka da se kapital ulaže u produktivne svrhe. Smanjivanje realnog dohotka predstavlja višak poreskog tereta ili preveliko poresko opterećenje. Kako bismo izmerili koliko je ovo preveliko opterećenje, krenućemo sa analizom gornjeg grafika. Usled povlačenja tako velikog broja ljudi sa tržišta vrednost proizvodnje se smanjuje za oblast *abcd*. S druge strane, ulaženjem radne snage u kućni sektor, vrednost proizvodnje raste za *aecd*. Oblast *abe* je višak poreskog opterećenja. Površina ove oblasti se može izračunati pomoću formule za površinu trougla, množenjem polovine osnovice i visine. Osnovica trougla prevelikog poreskog opterećenja se dobija kada se od w_1 oduzme $(1-t)w_1$:

$$w_1 - (1-t)w_1 = tw_1$$

a visina je razlika između H_1 i H , obeležićemo je sa ΔH . Tako da će veličina viška poreskog opterećenja biti izračunata formulom :

$$\frac{1}{2} \Delta H tw_1.$$

Iz ove formule proizilazi da što je veća alokacija radne snage ΔH , i veća poreska stopa, veće je i poresko opterećenje.²²³ Generalno govoreći, kad god se neki od faktora oporezuje različito, to dovodi do pogrešnog raspoređivanja radne snage, a samim tim i prevelikog opterećenja.²²⁴

²²³ Isto, str. 324.

²²⁴ U našem primeru, rad u kući nasuprot radu na tržištu.

3.3. PRIRODA PORESKIH STOPA- DILEME OKO ODABIRA

U ovom delu rada biće obraden još jedan element poreza na dohodak fizičkih lica- poreska stopa. Poreske stope kod poreza na dohodak fizičkih lica mogu imati različiti trend u zavisnosti od kretanja poreske osnovice. U poreskim sistemima savremenih država može se javiti proporcionalno i progresivno oporezivanje dohotka fizičkih lica. U skladu sa tim u daljem delu rada biće posebno prikazane pojedine vrste poreskih stopa. Na osnovu njihove analize sagledaćemo koji faktori utiču na adekvatan izbor poreskih stopa s obzirom na to da vođenje aktivne poreske politike zahteva da se tom prilikom načini pravi izbor. Jedna od opcija su svakako i flat poreske stope, koje su u poslednjih petnaestak godina prihvaćene od strane velikog broja zemalja.

3.3.1. Vrste poreskih stopa

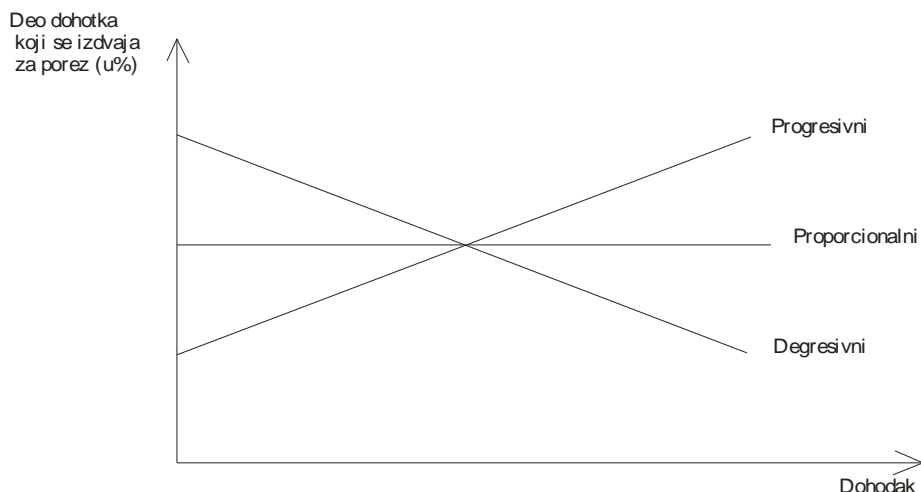
Poreska stopa predstavlja deo poreske osnovice koji se izdvaja i plaća na ime poreza. Kod poreza kod kojih je poreska osnovica izražena ad valorem, poreska stopa se izražava u procentima, dok se, kod specifičnih poreza, izražava u apsolutnom iznosu.

U skladu sa kriterijumom promene poreske stope u odnosu na kretanje poreske osnovice mogu se izdvojiti tri vrste poreskih stopa i to:

- porporcionalne,
- progresivne i
- degresivne.

Ukoliko poreze posmatramo kao deo prihoda koji jedna osoba treba da plati u zavisnosti od konkretnog nivoa prihoda koji ostvaruje, proporcionalni porez je onaj po kome poreski obveznik plaća isti procenat bez obzira na nivo njegovog prihoda.²²⁵ Porez koji podrazumeva veći procenat prihoda poreskog obveznika sa njegovim rastom, naziva se progresivni porez, dok porez koji zahteva manji procenat sa rastom prihoda poreskog obveznika naziva se degresivni ili regresivni porez. Ovi porezi će biti predstavljeni na grafiku koji sledi:

²²⁵ Miller R.L, Benjamin D, North D, **The Economics of Public Issues**, Pearson, Boston, 2005,p. 184.



Slika 23: Progresivni, proporcionalni i degresivni porezi

Na apcisi je predstavljen dohodak koji poreski obveznik ostvaruje, a na ordinati procenat dohotka koji se izdvaja na ime poreza.²²⁶ Proporcionalni porezi su predstavljeni pravom linijom koja je paralelna sa apcisom, što pokazuje da je iznos dohotka koji se izdvaja za porez isti za svaki nivo prihoda. Kod progresivnih poreza iznos poreza raste sa povećanjem prihoda, dok se kod degresivnih smanjuje sa povećanjem prihoda.

U poreskim zakonodavstvima savremenih država mogu se javiti proporcionalne i progresivne poreske stope. Degresivne poreske stope se ređe javljaju i biće ovde obrađene u cilju sagledavanja njihovih osnovnih karakteristika.

3.3.1.1. Proporcionalne poreske stope

Proporcionalne poreske stope su takva vrsta poreskih stopa kod kojih se bez obzira na promene u poreskoj osnovici, poreska stopa ne menja. Dakle, proporcionalne poreske stope su iste za svaki nivo oporezivnog dohotka. Međutim, iznos poreskog duga se menja u zavisnosti od promene u visini poreske osnovice, tako da odnos između osnovice i poreskog duga ostaje isti.

Tako, npr. ako posmatramo jednu proporcionalnu poresku tarifu koja prikazuje tri nivoa dohotka, videćemo da za svaki nivo dohotka poreska stopa ostaje ista, a iznos poreza koji treba platiti raste u skladu sa rastom poreske osnovice.

Primer 12: Proporcionalna poreska tarifa

Nivo dohotka	Poreska stopa	Poreski dug
Do 5.000	15%	750
Od 5.000 do 10.000	750 + 15% na iznos iznad 50.00	1.500
Od 10.000 do 20.000	1.500 + 15% na iznos iznad 10.000	3.000

Na osnovu napred prikazane poreske tarife vidimo da poreski dug proporcionalno prati poresku osnovicu, s obzirom na to da se primenjuju proporcionalne poreske stope. Primena proporcionalnih poreskih stopa na različite poreske osnovice, ostavlja

²²⁶ Randall Holcombe, Public sector economics, Pearson education, New Jersey, 2006, str. 232.

neizmenjenim relativne odnose u ekonomskoj snazi poreskih obveznika pre i posle oporezivanja. U cilju boljeg razumevanja nepromenjenih relativnih odnosa u ekonomskim snagama poreskih obveznika navešćemo jedan primer. Ako posmatramo dva poreska obveznika koji imaju dohotke u odnosu 1:3 pre oporezivanja, npr. poreski obveznik X ostvaruje dohodak 2.500, a poreski obveznik Y dohodak u iznosu od 7.500, nakon oporezivanja po poreskoj stopi od 10%, odnos između njihovih dohodak će opet biti 1:3 (2.500-250 : 7.500-750).

Proporcionalno oporezivanje je zastupljeno u velikom broju zemalja. U nekim od njih poreska stopa poreza na dohodak fizičkih lica jednaka je poreskoj stopi poreza na dohodak pravnih lica, kada govorimo o flat porezima. U tabeli ispod dat je prikaz zemalja koje primenjuju proporcionalni sistem oporezivanja dohotka.

Tabela 14: Pregled izabranih zemalja sa proporcionalnim oporezivanjem dohotka fizičkih lica

ZEMLJA	PORESKA STOPA (%)
Estonija	22
Letonija	25
Litvanija	15/27
Monako	0
Crna Gora	15
Rumunija	16
Rusija	13
Saudijska Arabija	20
Slovačka	19
Srbija	10/12/20
Češka	15

Izvor: Revenue statistics OECD 1965-2006

Na osnovu podataka iz tabele uočava se raznolikost poreskih stopa u prikazanim zemljama. Ukoliko zanemarimo nultu poresku stopu Monaka, poreske stope se kreću od 10% za pojedine kategorije dohotka u Srbiji do 27% u Litvaniji. Razlike u stopama potvrđuju da je u oblasti oporezivanja dohotka fizičkih lica neophodno pristupiti procesu harmonizacije i izvršiti izvesna prilagođavanja kako u pogledu visine poreskih stopa, tako i u pogledu obuhvatnosti dohotka koji podleže oporezivanju.

U skladu sa ovim može se reći da primena proporcionalnih poreskih stopa zadovoljava princip pravičnosti u oporezivanju, dok ga primena progresivnih i degresivnih poreskih stopa narušava. Međutim, bez obzira na to, primena ovih dveju vrsta poreskih stopa ima svoje opravdanje.

3.3.1.2. *Progresivne poreske stope*

Jedna od osnovnih karakteristika sintetičkog oporezivanja dohotka je postojanje progresivnosti u određivanju poreskih stopa.

Progresivne poreske stope su one poreske stope koje rastu sa rastom poreske osnovice. Međutim, njihov porast može biti ravnomeran, ubrzan i usporen u odnosu na kretanje poreske osnovice. U skladu sa tim možemo govoriti o:

- proporcionalno progresivnim,
- progresivno progresivnim i
- degresivno progresivnim poreskim stopama.

*Proporcionalno progresivne poreske stope*²²⁷ su one poreske stope kod kojih postoji ravnomerni porast poreskih stopa u odnosu na porast poreske osnovice. Radi se, u stvari o tome da dolazi do procentualno jednakog uvećanja poreske osnovice i uvećanja poreske stope. Na osnovu jednog primera videćemo kako se ponašaju proporcionalno progresivne poreske stope u odnosu na kretanje dohotka.

S obzirom na to, da je poreska osnovica, kod progresivnih poreza, raščlanjena na poreske jedinice-tranše, poreska stopa se primenjuje na nivo dohotka u toj tranši.

Primer 13: *Proporcionalno progresivna poreska tarifa*

<i>Nivo dohotka</i>	<i>Poreska stopa</i>	<i>Procenat rasta nivoa dohotka</i>	<i>Procenat rasta poreske stope</i>
Do 5.000	5%		
Od 5.000 do 10.000	10%	100%	100%
Od 10.000 do 20.000	20%	100%	100%

Na osnovu ove tarife može se zaključiti da procentualna promena poreskih stopa prati procentualnu promenu dohotka, što znači da je rast progresivnih poreskih stopa ravnomeran. Tako, npr za nivo dohotka do 5000 dinara poreska stopa je 5%, dok je za nivo dohotka od 5000 do 10000 dinara poreska stopa duplo veća i iznosi 10%. U skladu sa rastom poreske osnovice od 100%, došlo je do rasta i poreske stope 100%. U sledećoj tranši nivo dohotka i nivo poreskih stopa su porasli, takođe za 100 procentnih poena. Sve ovo ukazuje na umeren, odnosno ravnomeran rast poreske stope, koji predstavlja najblažu formu poreske progresije.

Progresivno progresivne poreske stope su takva vrsta poreskih stopa koje se uvećavaju u većem procentu nego što se uvećava poreska osnovica. Radi se, zapravo o tome da je porast poreskih stopa ubrzan u odnosu na porast poreske osnovice. Na ovaj način poreski obveznici sa višim prihodima plaćaju progresivno veći iznos poreza.

Na osnovu jednog primera može se sagledati progresivni rast poreskih stopa u odnosu na rast poreske osnovice.

Primer 14: *Progresivno progresivna poreska tarifa*

<i>Nivo dohotka</i>	<i>Poreska stopa</i>	<i>Procenat rasta nivoa dohotka</i>	<i>Procenat rasta poreske stope</i>
Do 5.000	5%		
Od 5.000 do 10.000	12,5%	100%	150%
Od 10.000 do 20.000	37,5%	100%	200%

²²⁷ Božidar Jelačić, *Nauka o financijama i financijsko pravo*, Informator Zagreb, 1983, str. 131-132

Ovaj primer nam pokazuje progresivnu progresiju, kod koje rast poreske osnovice u drugoj tranši od 100% praćen je rastom poreske stope od 150%. Takođe, u sledećoj tranši poreska osnovica je porasla za 100%, a poreska stopa 200%. Sve ovo ukazuje da se radi o izrazitom, odnosno ubrzanom rastu poreskih stopa u odnosu na kretanje poreske osnovice.

S obzirom na to da se ovakav način oporezivanja smatra nepravednim, pošto destimuliše poreske obveznike da ostvaruju visoke dohotke, neophodno je uvesti brojne olakšice i oslobođenja u cilju njegove operacionalizacije.

Sledeća vrsta progresivnih poreskih stopa su *degresivno progresivne poreske stope*. To su takve poreske stope kod kojih je rast poreskih stopa usporen u odnosu na rast poreske osnovice. Drugačije rečeno, poreske stope se uvećavaju u manjem procentu nego što se uvećava poreska osnovica.

Primer 15: *Degresivno progresivna poreska tarifa*

<i>Nivo dohotka</i>	<i>Poreska stopa</i>	<i>Procentat rasta nivoa dohotka</i>	<i>Procentat rasta poreske stope</i>
Do 5.000	5%		
Od 5.000 do 10.000	7,5%	100%	50%
Od 10.000 do 20.000	10%	100%	33,3%

Ovde se može zapaziti usporen rast poreskih stopa u odnosu na rast nivoa dohotka. Tako npr. poreska osnovica je u drugoj tranši porasla za 100%, a poreska stopa za 50%. Još drastičniji slučaj je rast poreske stope i osnovice u trećoj tranši. Poreka osnovica je duplirala svoj rast, a poreska stopa je porasla za samo 33,3%.

Primena progresivnih poreskih stopa zahteva vođenje aktivne poreske politike. Poreska vlast mora da proceni pod kojim okolnostima koji stepen progresije treba primeniti.²²⁸ Ona može da primeni neadekvatnu poresku progresiju i da time izazove suprotne efekte od željenih. Tako, npr. primena progresivno progresivnih poreskih stopa, bez adekvatnih poreskih olakšica i oslobođenja, može da doprinese povećanoj evaziji onih poreskih obveznika koji imaju visoke dohotke i smanjenju ukupnih poreskih prihoda. Zbog toga poreska vlast nastoji da odredi adekvatan stepen progresivnosti poreza na dohodak fizičkih lica. Merenje se vrši pomoću stepena progresivnosti koji predstavlja odnos između procentualne promene u poreskom dugu i procentualne promene u nivou dohotka²²⁹. Ova mera se može prikazati sledećom jednačinom:

$$Sp = (D' - D) / D : (Y' - Y) / Y,$$

gde je Sp stepen progresivnosti poreza na dohodak fizičkih lica, D' nivo proeskog duga u višoj tranši, D nivo proeskog duga u nižoj tranši, Y' nivo dohotka iz više tranše i Y nivo dohotka u nižoj tranši.

²²⁸ Harvey Rosen, Public Finance, McGraw-Hill international edition, New York, 2005, str. 360

²²⁹ Richard Musgrave-Peggy Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill, Tokio, 1980.str 360.

Ako bismo ovu meru progresivnosti primenili u našem primeru, tj. ako posmatramo samo dva nivoa dohotka od 5000 i 10000 hiljada, onda će stepen progresivnosti u slučaju proporcionalno progresivne poreske tarife jednak :

$$Sp = (1000-250)/250 : (10000 - 5000)/5000 = 3 : 1 = 3.$$

U slučaju progresivno progresivne poreske tarife, stepen progresivnosti će biti :

$$Sp = (1250-250)/250 : (10000 - 5000)/5000 = 4 : 1 = 4,$$

dok je u poreskoj skali u kojoj su poreske stope degresivne, stepen progresivnosti primenjen na dva nivoa dohotka, jednak:

$$Sp = (750 - 250)/250 : (10000 - 5000)/5000 = 2 : 1 = 2.$$

Na osnovu ovih podataka, možemo zaključiti da je u slučaju progresivnih poreza, stepen progresivnosti uvek veći od 1, dok je kod proporcionalnih poreza stepen progresivnosti jednak 1. Tako npr. ako opet posmatramo ova dva nivoa dohotka od 5000 i 10000 dinara i poresku stopu od 5%, ovaj koeficijent će iznositi:

$$Sp = (500-250)/250 : (10000-5000)/5000 = 1 : 1 = 1.$$

U slučaju degresivnih poreza, stepen progresije je manji od 1.

Za merenje nivoa progresivnosti poreskog sistema moguće je koristiti i druge pokazatelje, kao što je npr. mera progresivnosti:

$$Mp = (D'/Y' - D/Y) / (Y' - Y),$$

gde je Mp mera progresivnosti poreza na dohodak fizičkih lica, D' i D nivo poreskog duga za Y' i Y nivo dohotka. Ova mera se ređe koristi, pošto se Sp smatra preciznijim pokazateljem progresivnosti.

Bez obzira o kom stepenu progresije se radilo, poreske stope uvek rastu kad raste poreska osnovica, samo je dinamika rasta različita. Međutim, na izvesnom nivou dohotka iluzorno je dalje povećavati poreske stope, jer bi onda marginalna poreska stopa dostigla vrednost i iznad 100%, što nije prihvatljivo, jer bi to bila konfiskacija dohotka od strane države. U tom slučaju, progresivne poreske stope prelaze u proporcionalne.

U savremenim državama postoji tendencija opadanja poreskih stopa, pošto se smatra da previsoke poreske stope destimulišu poreske obveznike da rade i povećavaju sklonost ka poreskoj evaziji²³⁰.

Tabela broj 15 pokazuje pregled zemalja koje imaju progresivno oporezivanje dohotka, raspon stopa kojima se zahvata najniži i najviši nivo dohotka i broj poreskih tranši. Kao i u slučaju proporcionalnih poreskih stopa i ovde se može zapaziti raznolikost poreskih stopa i broja tranši u dohotku koji se oporezuje. Raspon poreskih stopa se kreće u granicama od 0% do 56%, koliko je u Švedskoj. U pojedinim zemljama je poreska progresija blaža (Bugarska, Kipar, Češka, Italija, Zambija), dok druge imaju veoma strmu i izraženu poresku progresiju (Grčka, Japan, Meksiko, Švedska, Velika Britanija, SAD).

Tabela 15: Pregled izabranih zemalja sa progresivnim oporezivanjem dohotka fizičkih lica

ZEMLJA	PORESKE STOPE (%)	BROJ TRANŠI
Austrija	21-50	4
Belgija	25-50	5
Kipar	20-30	4
Francuska	10-48	7

²³⁰ Personal Income Tax Systems under Changing Economic Conditions, OECD, Paris, 1986, p. 59.

Nemačka	15-42	4
Grčka	0-40	4
Mađarska	18-36	2
Italija	23-43	4
Japan	5-40	6
Poljska	19-40	3
Portugalija	10,5-40	7
Slovenija	16-50	3
Švedska	0-56	3
Turska	15-35	4
Velika Britanija	0-40	3
SAD	0-35	6

Izvor: Revenue statistics OECD 1965-2006

Oporezivanje progresivnim poreskim stopama može se sprovesti na dva načina i to putem:

- direktne progresije, koja podrazumeva zakonom propisanu progresiju i
- indirektne progresije, kod koje su zakonom propisane poreske stope, proporcionalne, a efektivne poreske stope progresivne.²³¹

Direktna progresija predstavlja takav način oporezivanja kod koga se zakonom propisuju progresivne poreske stope za određeni nivo dohotka. Ona se može javiti kao:

- globalna progresija
- progresija po tranšama.

Metoda globalne progresije, kod koje se u poreskoj tarifi poreska osnovica prikazuje u nekoliko nivoa, pri čemu poreske stope prate rastući trend poreske osnovice. Poreska stopa se primenjuje na celu osnovicu u tom nivou dohotka. To se može prikazati na jednom primeru.

Primer 16 : Metoda globalne progresije

Poreska osnovica	Poreska stopa
Do 5.000	5%
Od 5.000 do 10.000	10%
Od 10.000 do 20.000	15%

Na osnovu prikazane poreske tarife možemo zaključiti da obveznik čija je osnovica 10000 dinara trebada na ime poreza plati 1000 dinara, dok obveznik koji prelazi u viši razred za jedan dinar biva oporezovan višom poreskom stopom, pa ako ostvaruje dohodak 10001 dinara, treba da plati na ime poreza 1500,15 dinara. To znači da bi poreskom obvezniku koji ostvaruje dohodak od 10000, nakon odbitka poreza ostalo 9000 dinara, dok bi poreskom obvezniku koji je ostvario dohodak od 10001 dinar, nakon plaćanja poreza ostalo 8500,85 dinara. Poreski obveznik koji je zbog jednog dinara

²³¹ The Turbo Tax Handbook: The Complete Guide to Tax Breaks, Tax Professional of Weiser LLP, Intuit, 2006, p. 341.

prešao u viši razred biva « kažnjen » i plaća nepravedno veći iznos poreza. Na ovaj način se narušuju relativni odnosi u njihovoj ekonomskoj snazi.

Dakle, metoda globalne progresije ima veliki nedostatak : prilikom prelaska iz jednog u drugi razred u poreskoj tarifi, poresko opterećenje pokazuje nagle skokove. Zbog ovog nedostatka, metod globalne progresije se u praksi retko primenjuje.

Metoda progresije po tranšama (rašćlanjene progresije) je takva metoda kod koje je poreska osnovica podeljena na više poreskih jedinica-tranši, i za svaku od njih se primenjuje posebna, rastuća poreska stopa. Poreska stopa se primenjuje samo na odgovarajući deo poreske osnovice u određenoj tranši. Novčani iznos poreskog duga u tarifi predstavlja iznos poreza koji se odnosi na prihod koji predstavlja gornju granicu prethodne tarife. Na taj iznos se dodaje u procentima izražen deo poreskog duga koji važi samo za tu tarifu. Sabiranjem se dobija poreska obaveza za dohodak u toj tarifi. Ukupan poreski dug predstavlja zbir iznosa poreza za plaćanje u svim tranšama.

Primer 17 : Metoda progresije po tranšama

Poreska osnovica	Poreska stopa
Do 5.000	5%
Od 5.000 do 10.000	250 + 10 % na iznos iznad 5.000
Od 10.000 do 20.000	750 + 15% na iznos iznad 10.000

U ovom slučaju, poreski obveznik koji ostvari dohodak 10.000 platiće na ime poreza 750 dinara, dok poreski obveznik sa 10.001 dinarom dohotka treba da plati 750,15 dinara (750 + 15% od 1 dinara). Na ovaj način je otklonjen nedostatak globalne progresije, tj. prelaz iz jedne u drugu tranšu nije skokovit, pa se ne može desiti da lice koje je pre oporezivanja imalo veći dohodak od drugog lica, ostane posle oporezivanja sa manjim dohotkom.

Veliki broj zemalja koje dohodak fizičkih lica oporezuju progresivno primenjuje metodu progresije po tranšama. Tako npr. poreska tarifa u *Poljskoj* obuhvata 3 tranše i u skladu sa tim tri različite poreske stope:

Tabela 16 : Poreska tarifa Poljske

Poreska osnovica (PLN)	Stopa
0-37.024	19%
37.025 - 74.048	30% na iznos iznad 37.025
Preko 74.049	40% na iznos iznad 74.049

Izvor: www.worldwide-tax.com

Ukoliko pokušamo da uporedo posmatramo poreske tarife nekoliko izabranih zemalja u odnosu na isti nivo dohotka, videćemo da će poreska obaveza poreskih obveznika biti različita u zavisnosti od poreske tarife.

Tabela 17: Prikaz poreskih tarifa u izabranim zemljama

<i>Italija</i>	<i>Finska</i>
----------------	---------------

Nivo dohotka (€)	Poreska stopa	Nivo dohotka (€)	Poreska stopa
0-15.000	23%	1-12.600	0%
15.001-28.000	27%	12.601-20.800	8,5%
28.001-55.000	38%	20.801-34.000	19%
55.001-75.000	41%	34.001-62.000	23,5%
Preko 75.001	43%	Preko 62.001	31,5%
Grčka		Belgija	
Nivo dohotka (€)	Poreska stopa	Nivo dohotka (€)	Poreska stopa
1-10.500	5%	0-7.420	25%
10.501-12.000	15%	7.421-10.510	30%
12.001-30.000	27%	10.511-17.610	40%
30.001-75.000	37%	17.611-32.270	45%
Preko 75.001	40%	Preko 32.271	50%
Slovenija		Austrija	
Nivo dohotka (€)	Poreska stopa	Nivo dohotka (€)	Poreska stopa
1-6.800	16%	0-10.000	0%
6.801-13.600	27%	10.001-25.000	23%
Preko 13.601	41%	25.001-51.000	33,5%

Izvor: www.worldwide-tax.com

Ako posmatramo dve grupe poreskih obveznika (jedne koji ostvaruju dohodak od 10.000 € i druge koji ostvaruju dohodak 30.000 €), videćemo da će oni u zavisnosti od zemlje imati različitu poresku obavezu. Tako, npr. poreski obveznici koji ostvaruju dohodak od 10.000 € platiće u Italiji 2.300 €, u Sloveniji 2.700 €, u Finskoj 0 €, u Grčkoj 500 €, u Austriji 0 € a u Belgiji 2.629 €. Za nivo dohotka od 30.000 €, poreska obaveza u Italiji biće 11.400 €, u Sloveniji 12.300 €, u Finskoj 5.700 €, u Grčkoj 5.610 €, u Austriji 5.100€ a u Belgiji 11.197 €. Za grupu izabranih zemalja može se uočiti da je za isti nivo dohotka, poreska obaveza veoma različita u zavisnosti od toga koliko je strma poreska progresija. Tako, u nekim zemljama poreski obveznici plaćaju 0 € poreza za nivo dohotka od 10.000 €, dok u drugim plaćaju i do 2.700 €. Razlike su još izraženiji kada su u pitanju visoki dohoci, pa za iznos dohotka od 30.000 € u nekim zemljama poreska obaveza iznosi 5.100 €, dok u drugim dostiže iznos od 12.300 €.

Indirektna progresija predstavlja takav način oporezivanja kod koga se zakonom propisuju proporcionalne poreske stope, dok su efektivne poreske stope progresivne. Progresivan učinak se postiže putem odbitaka kojima se umanjuje obveznikov dohodak u postupku utvrđivanja poreske obaveze.²³²

U cilju boljeg razumevanja ove pojave, neophodno je napraviti razliku između zakonske, marginalne, prosečne i efektivne poreske stope.

Zakonska poreska stopa predstavlja poresku stopu propisanu zakonom. S obzirom na to da je u slučaju sintetičkog oporezivanja dohotka poreska tarifa u zakonu prikazana po tranšama, postoji onoliko poreskih stopa koliko ima tranši. Naravno, te poreske stope rastu sa porastom poreske osnovice. U našem primeru zakonske poreske stope su 5, 10 i 15%.

²³² Dejan Popović, Nauka o porezima i poresko pravo, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, 1997, str. 181.

Pojam *marginalne* poreske stope objasnićemo kao meru koja pokazuje za koliko se povećava poreski dug, ako se poreska osnovica uveća za jednu novčanu jedinicu. Tako, npr. u našem primeru marginalna poreska stopa za dug od 20000 iznosi 15%. Kod proporcionalnog oporezivanja, marginalna poreska stopa je jednaka proporcionalnoj stopi. Kod progresivnog oporezivanja marginalna poreska stopa je uvek veća od prosečne poreske stope. Fiskalni prihod prikupljen od poreza na dohodak je funkcija prosečne poreske stope, ali je dodatno poresko opterećenje funkcija marginalne poreske stope. Zbog toga, u cilju minimizacije dodatnog poreskog tereta neophodno je da granična poreska stopa bude što je moguće niža. Marginalna stopa paušalnog poreza na dohodak je uvek nula i zato nema dodatnog poreskog opterećenja.²³³

Prosečna poreska stopa je jednaka proizvodu ukupnog poreskog duga po tranšama i poreske osnovice. U našem primeru ona iznosi 11,25%, a izračunava se kada se ukupan poreski dug za iznos dohotka od 20000 koji iznosi 2250 (750 + 15% na 10000 = 750 + 1500 = 2250) podeli poreskom osnovicom. Poređenja radi, kod proporcionalnog oporezivanja nema razlike između marginalne i prosečne poreske stope.

Tabela 18: Prikaz prosečnih poreskih stopa u zemljama OECD-a prema prosečnoj zaradi u 2006.g

Država	samac		jedan hranitelj porodice	
	bez dece	dvoje dece	bez dece	dvoje dece
Australija	26,1%	22,0%	22,8%	25,1%
Austrija	31%	29,7%	29,7%	29,7%
Belgija	43,0%	38,9%	35,4%	32,8%
Kanada	25,4%	21,5%	21,5%	21,5%
Češka	22,6%	18,5%	20,6%	16,7%
Danska	44,1%	44,1%	37,4%	37,4%
Finska	34,2%	34,2%	34,2%	34,2%
Francuska	28,8%	23,3%	23,3%	21,0%
Nemačka	44,5%	31,7%	34,0%	24,5%
Grčka	21,1%	21,4%	22,6%	23,0%
Mađarska	35,7%	30,8%	35,7%	30,8%
Italija	28,2%	25,7%	25,7%	25,7%
Japan	17,0%	14,7%	14,7%	12,9%
Koreja	9,0%	8,65	9,0%	8,2%
Luksemburg	30,1%	18,8%	20,9%	15,8%
Meksiko	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%
Poljska	31,6%	31,6%	29,9%	29,9%
Portugalija	22,4%	20,4%	19,0%	17,2%
Slovačka	19,5%	17,6%	18,4%	16,6%
Španija	19,8%	13,0%	15,15	11,4%
Velika Britanija	25,5%	25,5%	25,5%	25,5%
SAD	24,1%	11,6%	19,4%	9,3%

Izvor : www.OECD.org

²³³ Randall Holcombe, The Individual Income Tax, Pearson education, New Jersey, 2006, str. 280.

Na kraju, neophodno je objasniti i pojam *efektivne* poreske stope. Efektivna poreska stopa se dobija kada se poreski dug stavi u odnos sa dohotkom za oporezivanje. Dohodak za oporezivanje predstavlja uvećanu poresku osnovicu za iznos olakšice. On je pravi pokazatelj realnog poreskog opterećenja, zato što se sagledava poreski dug naspram dohotka koji nije umanjen za iznos poreskih olakšica i oslobođenja. Efektivne poreske stope su uvek niže od zakonom propisanih. U našem slučaju efektivna poreska stopa biće 10,7%, a izračunava se kada se ukupan dug 2250 stavi u odnos sa dohotkom za oporezivanje koji iznosi 21000 (ako pretpostavimo da je poreska olakšica 1000 dinara).

Nakon razjašnjenja značenja ovih termina, objasnićemo indirektnu progresiju na jednom primeru. Već smo rekli da je indirektna progresija, progresija koja se može zapaziti samo na osnovu efektivnih poreskih stopa. Ako bismo posmatrali zakonske poreske stopa došli bismo do zaključka da se radi o proporcionalnoj metodi, s obzirom na to da je zakonska poreska stopa proporcionalna i u našem slučaju iznosi 10%. Posmatraćemo četiri nivoa dohotka i uvesti pretpostavku da je poreski odbitak 1000 dinara.

Primer 18: Prikaz indirektne progresije

<i>Dohodak</i>	<i>Odbitak</i>	<i>Poreska osnovica</i>	<i>Zakonska por. stopa</i>	<i>Porez</i>	<i>Efektivna por. stopa</i>
5.000	1.000	4.000	10%	400	8%
7.000	1.000	6.000	10%	600	8,57%
10.000	1.000	9.000	10%	900	9%
12.000	1.000	11.500	10%	1.150	9,2%

Na osnovu ovog primera može se zaključiti da je efektivna poreska stopa uvek niža od zakonske poreske stope. Ona se postepeno povećava i približava se zakonskoj poreskoj stopi, ali je nikada ne dostiže. Ovo nam pokazuje da bez obzira na to što je zakonom propisana proporcionalna poreska stopa, ne može se tvrditi da je taj sistem oporezivanja dohotka proporcionalan, dok se ne proverí kretanje efektivnih poreskih stopa. Efektivne poreske stope pokazuju stvarno poresko opterećenje poreskih obveznika.

Protivnici progresivnog oporezivanja dohotka ističu njegov negativni uticaj na ekonomski rast i efikasnost. Takođe, progresivno oporezivanje zahteva kompleksnu administraciju, što izaziva povećanje ekonomske cene ovog načina oporezivanja.

3.3.1.3. Degresivne poreske stope

Degresivne poreske stope su one poreske stope koje se smanjuju sa povećanjem dohotka. Pobornici primene ovakvog načina oporezivanja smatraju da poreski obveznici koji ostvaruju veći dohodak treba da budu « nagrađeni » i time podstaknuti da više rade. Međutim, ova vrsta poreskih stopa se, u praksi retko koristi. Kao argument se navodi da je degresivni sistem oporezivanja krajnje nepravedan, pošto poreske obveznike sa manjim dohotkom oporezuje višim poreskim stopama, dok one koji ostvaruju više dohotke oporezuje nižim stopama. Na taj način se od siromašnih pojedinaca uzima procentualno veći iznos dohotka, čime se produbljuje njihovo siromaštvo.

Primer 19 : Prikaz degresivnih poreskih stopa

<i>Nivo dohotka</i>	<i>Poreska stopa</i>	<i>Iznos poreskog duga</i>
Do 5000	15%	750
Od 5000 do 10000	10%	1000
Od 10000 do 20000	7%	1400

Iako je poreska stopa degresivna, iznos poreskog duga raste, ali sporije od poreske osnovice.

Oporezivanje degresivnim poreskim stopama može se sprovesti na dva načina i to putem:

- direktne degresije, koja podrazumeva zakonom propisanu degresiju i
- indirektne degresije, kod koje su zakonom propisane poreske stope, proporcionalne ili progresivne, a efektivne poreske stope degresivne.

Direktna degresija se, kao što smo već naglasili, vrlo retko pojavljuje, jer skoro da nema države koja je kod oporezivnaja dohotka propisala degresivne poreske stope. Teorijski posmatrano, kao i kod progresivnih poreskih stopa, moguće je da degresivna poreska stopa opada ravnomerno, brže ili sporije u odnosu na rast poreske osnovice. U tom slučaju razlikujemo: proporcionalno degresivne, progresivno degresivne i degresivno degresivne poreske stope.

Indirektna degresija podrazumeva da su zakonom propisane poreske stope proporcionalne ili progresivne, ali da one ipak imaju degresivni karakter, ukoliko se sagleda kretanje efektivne poreske stope. Da bismo objasnili indirektnu poresku degresiju poćićemo od posrednih poreza kojima se vrši oporezivanje potrošnje, koji imaju indirektno degresivno dejstvo, što će se i pokazati na osnovu primera.

Ako pođemo od činjenice da sa porastom dohoka opada sklonost ka potrošnji, to znači da siromašniji slojevi stanovništva skoro ceo svoj dohodak troše, dok je štednja kod njih svedena na minimum. Njima, zapravo, ništa ne ostaje za štednju, nakon što zadovolje svoje egzistencijalne potrebe. Kod bogatijih slojeva stanovništva, sklonost ka štednji raste. Empirijska istraživanja su potvrdila da se marginalna sklonost potrošnji smanjuje sa porastom dohotka.²³⁴ Na osnovu jednog takvog istraživanja, indirektna degresija može se prikazati na sledeći način²³⁵ :

Primer 20: Indirektna degresija

Dohodak	Marginalna sklonost potr.	Potrošnja	Zakonska poreska stopa	Porez	Efektivna poreska stopa
1000	85,01%	850,10	20%	170,02	17,00%
2000	81,02%	1620,40	20%	324,08	16,20%
3000	78,89%	2366,70	20%	473,34	15,78%
4000	77,40%	3096,00	20%	619,20	15,48%
5000	76,16%	3808,00	20%	761,60	15,23%
6000	74,41%	4464,60	20%	892,92	14,88%

²³⁴The Turbo Tax Hamdbook: The Complete Guide to Tax Breaks, Tax Professional of Weiser LLP, Intuit, 2006, p. 182.

²³⁵ Preuzeto iz: Dejan Popovij}, Nauka o porezima i poresko pravo, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpe{ta, 1997, str. 183.

Na osnovu primera može se zaključiti da bez obzira što je zakonom propisana proporcionalna poreska stopa od 20%, efektivna poreska stopa je niža i sa porastom dohotka sve više se smanjuje, tako da dobija degresivni karakter.

Indirektna degresija se javlja i kod subjektivnih poreza u užem smislu, kao što je glavarina, pošto se ona određuje u istom iznosu bez obzira na ekonomsku snagu poreskih obveznika, tako da ima degresivni karakter.

Bez obzira na to što se direktna degresija retko koristi, ipak postoje zemlje u svetu koje su za oporezivanje dohotka koristile degresivne poreske stope. Jedna od takvih zemalja je Letonija, koja je imala degresivnu strukturu poreskih stopa. Poreska stopa za najniži nivo dohotka bila je 25%, dok je ona kojom su oporezovani visoki dohoci iznosila 10%. Ovaj način oporezivanja dohotka zamenjen je 1997. godine flat oporezivanjem, kada je uvedena jedinstvena poreska stopa od 25%, što je doprinelo povećanju poreskih prihoda u budžetu ove države.

3.3.2. Faktori koji utiču na izbor između pojedinih vrsta poreskih stopa

Teorijski posmatrano, postoje tri opcije u izboru poreskih stopa. Poreska vlast se može odlučiti za progresivne, proporcionalne ili degresivne poreske stope. Takođe, u pogledu progresivnih poreskih stopa, moguće je razlikovati ubrzan, usporen i ravnomeran rast poreskih stopa. Vođenje aktivne poreske politike zahteva da se tom prilikom načini pravi izbor.

Međutim, u praksi savremenih država sreću se dve vrste poreskih stopa : proporcionalne i progresivne poreske stope. Degresivne poreske stope su, što se tiče poreza na dohodak fizičkih lica, samo teorijski prihvatljive. Da li će se jedna država odlučiti za proporcionalnost ili progresivnost u oporezivanju dohotka zavisi od mnogih faktora. Kada govorimo o izboru između proporcionalnih i progresivnih poreskih stopa, mi u stvari govorimo o različitim shvatanjima principa pravičnosti u oporezivanju.

Brojni ekonomisti ističu značaj principa pravičnosti kod oporezivanja dohotka. Svi se slažu u vezi sa tim da poreski sistem treba da bude pravičan. Međutim, problemi nastaju onda kada to treba praktično sprovesti. Na osnovu principa korisnosti, pravičan je onaj poreski sistem u kome svaki poreski obveznik plaća porez srazmerno koristima koje dobija od javnih usluga.²³⁶ Ako bi poreska vlast i pokušala da ovo operacionalizuje, ona bi naišla na problem merenja te korisnosti koju svaki pojedinac ima od javnih usluga. Zbog toga se, u vođenju poreske politike polazi od principa sposobnosti plaćanja poreza i sa stanovišta ovog principa pravičnost poreskog sistema se određuje nezavisno od obima i strukture javnih usluga, a u zavisnosti od ekonomske snage poreskog obveznika. U tom smislu se razmatraju koncept horizontalne i koncept vertikalne pravičnosti²³⁷. Pošto smo ove koncepte već razmatrali, podsetićemo se samo da se pravičnost, bilo horizontalna ili vertikalna sagledava sa stanovišta ukupne ekonomske snage. Ovu kategoriju je takođe teško operacionalizovati, jer ukupna ekonomska snaga podrazumeva celokupno blagostanje koje jedan poreski obveznik uživa. Ukupno blagostanje jednog pojedinca obuhvata pored posedovanja imovine i

²³⁶ Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p. 189.

²³⁷ Ovi koncepti su obrađeni u prethodnom delu.

sadašnju i buduću potrošnju, oportunitetne troškove/koristi, uživanje u dokolici... Dakle, tu se javljaju problemi praktične prirode.

Postavlja se pitanje da li je u skladu sa principom vertikalne pravičnosti primerenije izabrati proporcionalne ili progresivne poreske stope. U tom kontekstu Richard Musgrave je na osnovu koncepta « jednake žrtve »²³⁸ pokušao da objasni pod kojim okolnostima su proporcionalne poreske stope bolja opcija, a pod kojim progresivne. On je došao do zaključka da prema konceptu apsolutno jednake žrtve, ako je elastičnost marginalne korisnosti²³⁹ dohotka veća od 1, porez bi trebalo da bude progresivan ; ako je elastičnost marginalne korisnosti dohotka manja od 1- degresivan i ako bi bila jednaka 1- proporcionalan. U slučaju koncepta proporcionalne žrtve, potrebno je sprovesti proporcionalno oporezivanje, ako je marginalna korisnost dohotka konstantna.²⁴⁰ Ukoliko je kriva marginalne korisnosti pravolinijska ili opadajuća, onda traba pristupiti progresivnom oporezivanju. I na kraju, u slučaju koncepta marginalne žrtve, ako je marginalna korisnost konstantna može se primeniti i jedna i druga vrsta poreskih stopa. Međutim, ako kriva marginalne korisnosti dohotka opada, onda traba primeniti progresivne poreske stope.

Na teorijskom planu, odgovor na dilemu da li treba primenjivati progresivne ili proporcionalne poreske stope u krajnjoj liniji zavisi od veličine koeficijenta marginalne korisnosti dohotka.²⁴¹

Praktičnari navode brojne razloge u korist i protiv proporcionalnog, odnosno progresivnog oporezivanja. Tako, npr kao razlozi u korist proporcionalnog oporezivanja mogu se navesti :

- proporcionalni porezi su *objektivniji*. Određivanje ključnih elemenata za oporezivanje, u slučaju progresivnog oporezivanja, vrši se na osnovu subjektivnih sudova i zaključaka nosilaca poreske vlasti. Kod progresivnog oporezivanja kreatori poreske politike procenjuju na koliko će tranši biti podeljena poreska osnovica, do kog iznosa dohotka će biti koja tranša za oporezivanje, kolike će biti poreske stope itd. Kod proporcionalnog oporezivanja, tih dilema nema, pošto se kao osnovica za oporezivanje uzima ukupan dohodak i postoji samo jedna poreska stopa ;
- proporcionalni porezi, takođe, *ne izazivaju tako jak otpor plaćanju poreza*, kao što je to slučaj sa progresivnim porezima. Progresivno oporezivanje izaziva različite vidove izbegavanja plaćanja poreza i dovodi do seljenja kapitala iz zemalja sa oštrijim oporezivanjem u zemlje sa blažim režimom oporezivanja;

²³⁸ Richard Musgrave-Peggy Musgrave, , Public finance in theory and practice, McGraw-Hill Book Company, New York, 1980, str. 230.

²³⁹ Elastičnost marginalne korisnosti dohotka predstavlja odnos između procentualne promene marginalne korisnosti i procentualne promene dohotka. Ukoliko dohodak raste, a korisnost opada u istom procentu, reči je o jediničnoj elastičnosti. Ukoliko dohodak raste, a korisnost opada u većem procentu, radi se o relativnoj elastičnosti, a ukoliko korisnost opada u manjem procentu onda je u pitanju relativna neelastičnost.

²⁴⁰ Marginalna korisnost dohotka pokazuje koliko se korisnost menja u skladu sa promenom dohotka za jednu novčanu jedinicu.

²⁴¹ Miller R.L, Benjamin D, North D, **The Economics of Public Issues**, Pearson, Boston, 2005, str. 189.

- proporcionalni porezi imaju *povoljniji uticaj na veličinu radnog napora*, dok ga progresivni porezi destimulišu. Efekat supstitucije je izraženiji kod progresivnog oporezivanja, što znači da će poreski obveznici, u slučaju progresivnih poreskih stopa smanjivati svoj radni napor sa rastom dohotka, odnosno supstituisaće ga dokolicom;
- država *nema koristi od fiskalog vučenja* u slučaju proporcionalnog oporezivanja i zato njoj odgovara sistem progresivnog oporezivanja. Kod progresivnog oporezivanja sa porastom dohotka poreski dug raste u većem iznosu. To je iz razloga postojanja fenomena fiskalnog vučenja. Fiskalno vučenje, tj. rast poreskog duga sa porastom dohotka, može da nastane iz dva razloga : zbog inflacije, kada govorimo o inflatornom fiskalnom vučenju i zbog stvarnog porasta dohotka, kada je reč o realnom fiskalnom vučenju;
- proporcionalni porezi su *manje zahtevni u administrativnom pogledu*. Primena progresivnog oporezivanja zahteva bolje obrazovanu i tehnički opremljeniju poresku administraciju.

Prednosti progresivnih poreza smo, uglavnom, razmotrili kroz kritiku proporcionalnih. Sada ćemo videti koji su argumenti koji se navode u korist progresivnog oporezivanja :

- progresivno oporezivanje obezbeđuje *veća sredstva državnoj kasi*, što omogućuje adekvatniju politiku preraspodele. Na taj način, moguće je uvođenje različitih poreskih olakšica i oslobođenja u cilju ostvarivanja što veće pravičnosti u oporezivanju. Time se želi postići smanjenje razlika u dohocima koje ostvaruju različiti pojedinci. Međutim, to ne zavisi samo od visine poreske stope i širine poreske osnovice, već i od ponašanja poreskih obveznika²⁴²;
- progresivni porezi omogućavaju vođenje *aktivne poreske politike*. Aktivna poreska politika podrazumeva upotrebu poreskih instrumenata u cilju ostvarivanja mikro i makro ekonomskih efekata. Što se tiče mikroekonomskih efekata, država utiče na postojeću alokaciju ekonomskih resursa, a sa makro aspekta, država putem progresivnog oporezivanja utiče na zapošljavanje, cene, izvoz, uvoz...
- progresivnim oporezivanjem postižu se snažni *stabilizacioni efekti* na privredu. Već smo govorili o tome da progresivni porezi imaju anticiklično dejstvo na privredna kretanja. Oni ublažavaju ciklične oscilacije i deluju u pravcu povećanja ili smanjenja agregatne tražnje. Progresivni porez na dohodak se koristi kao automatski stabilizator, pošto sa rastom dohotka automatski raste i poreski dug, i time se reguliše agregatna tražnja ;
- progresivno oporezivanje se koristi kako bi se *kompenzovali efekti regresivnih poreza*, i to pre svega indirektnih poreza. Na taj način poreski sistem dobija proporcionalni karakter. Dejstvo progresivnog oporezivanja dohotka se potire regresivnim porezom na promet.

²⁴² Brummerhoff Dieter, **Javne financije**, MATE, Zagreb, 2000, str. 324.

Progresivnim porezima se može delimično ili potpuno pokriti regresivni efekat indirektnih poreza. Ukoliko se delimično poništava regresioni efekat, onda je reč o delimično kompenzatornom progresijom, dok u slučaju potpunog neutralisanja, govorimo o potpuno kompenzatornoj progresiji. Ako se progresivnim oporezivanjem premašuje degresivno oporezivanje, onda je u pitanju apsolutna progresija. Jedino u tom slučaju poreski sistem poprima progresivni karakter.

- na kraju, to da progresivni porezi destimulišu radni napor, da izazivaju veći otpor plaćanju poreza i da su u administrativnom pogledu suviše komplikovani treba prihvatiti sa rezervom. Pobornici progresivnog oporezivanja ove argumente ne smatraju nedostatkom progresivnog oporezivanja. Prema njihovom mišljenju, i proporcionalni porezi utiču destimulativno na povećanje radnog napora, mada je kod progresivnih to dejstvo izraženije. Takođe, oni smatraju da visina zakonskih poreskih stopa ne izaziva otpor plaćanju poreza, već on zavisi od visine efektivnih poreskih stopa, tako da je poreskom obvezniku svejedno da li se primenjuju proporcionalne ili progresivne poreske stope. Na kraju, progresivno oporezivanje dohotka, u uslovima elektronske obrade podataka, nije u administrativnom pogledu previše komplikovano.

U poreskim sistemima savremenih država, kada govorimo o progresivnom oporezivanju mogu se zapaziti izvesne tendencije: ublažavanje oštine progresije i smanjenje poreskih stopa, smanjenje broja poreskih tranši, širenje poreske osnovice i promene u poreskom tretmanu pojedinih prihoda itd. Sve ovo doprinosi ublažavanju nedostataka progresivnog oporezivanja i postizanju veće pravičnosti u oporezivanju dohotka.

Kao primer lutanja u izboru prave poreske stope može se navesti poreski sistem SAD-a, kod koga je najviša poreska stopa varirala od 7%, preko 94%, do 35%, u novije vreme. U tabelarnom prikazu biće dat pregled najviše i najniže poreske stope u SAD-u od perioda uvođenja poreza na dohodak 1913. godine, pa sve do danas.

U periodu od 1944-1963. poreske stope su bile ekstremno visoke, da bi nakon poreske reforme iz 1964. godine bile smanjene, najniža na 14%, a najviša na 70%, što je i dalje predstavljalo izuzetno visok procenat poreskih stopa. Ova reforma je bila podstaknuta kenzijskom teorijom po kojoj je smanjenjem poreza ostajalo više novca stanovništvu koje će taj novac koristiti u cilju povećanja agregatne tražnje, što će pokrenuti proizvodnju, čime će se omogućiti izlazak privrede iz recesije. Godine 1982. najviša marginalna poreska stopa je dalje smanjena na 50%, a zatim, poreskom reformom iz 1986. godine na 28%, čime se nastojalo da se ublaži problem izbegavanja plaćanja poreza.

Tabela 19 : Pregled poreskih stopa poreza na dohodak fizičkih lica u SAD-u

<i>Godina</i>	<i>Poreska stopa prve tranše dohotka (%)</i>	<i>Poreska stopa najviše tranše dohotka (%)</i>
1913-1915.	1	7
1918.	6	77
1921.	4	73

1925-1929.	1.12	25
1936-1939.	4	79
1944-1945.	23	94
1954-1963.	20	91
1965-1967.	14	70
1979-1981.	14	70
1982.	12	50
1986.	11	50
1990.	15	28
1991.	15	31
1993.	15	39,6
2000.	15	39,6
2001.	15	39,1
2002.	10	38,6
2003.	10	35
2004.	10	35
2005.	10	35

Izvor: www.worldwide-tax.com

U periodu od 2000. do 2006. godine, od trideset zemanja OECD-a, samo se u tri zemlje povećao broj poreskih stopa (Kanada, Portugalija i SAD), pet zemalja koristi iste stope kao ranije (Japan, Novi Zeland, Poljska, Švedska i Velika Britanija), dok su dve zemlje u 2006. godini prešle na flat oporezivanje (Island i Slovačka). Istovremeno, određen broj zemalja je sabio poreske tranše, prelaženjem sa visokih na niže stope u skladu sa nivom prihoda. Neke zemlje su značajno smanjile visoke poreske stope i, u isto vreme, nivo poreskog opterećenja. To su Belgija, Nemačka, Grčka, Irska, Koreja, Luksemburg, Holandija, Norveška, Španija i Turska. Izuzetak su Austrija, Češka Republika, Novi Zeland, Poljska i Švajcarska, kojese smanjile broj poreskih tranši, ali su zadržale iste, visoke poreske stope kao u 2000. godini.

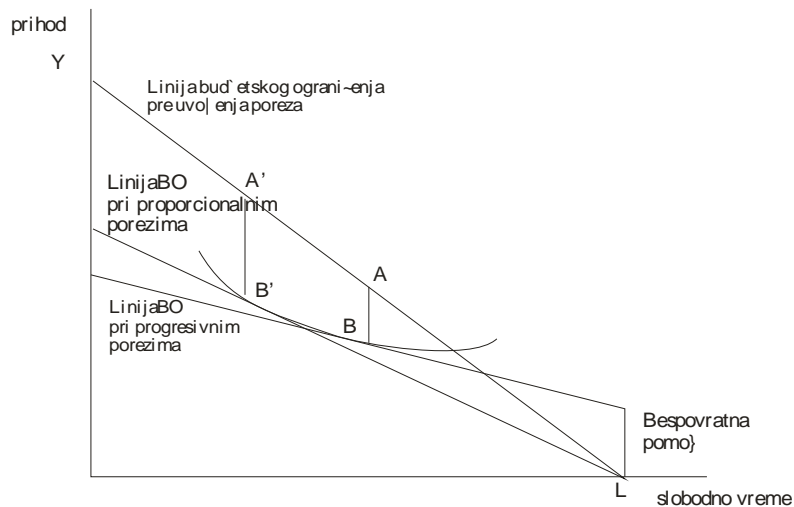
Na kraju, možemo zaključiti da u skladu sa ovim prednostima i nedostacima progresivnog i proporcionalnog oporezivanja dohotka, u savremenim poreskim sistemima paralelno su zastupljene i proporcionalne i progresivne poreske stope. Kreatori poreske politike će se opredeliti za jednu ili drugu vrstu poreskih stopa u zavisnosti od okolnosti u samoj privredi i od ciljeva koje treba ostvariti.

3.3.3. Flat porezi

Progresivniji porezi izazivaju veći čist gubitak. U prethodnom delu smo govorili o tome da se čist gubitak povećava sa povećanjem granične (marginalne) poreske stope. Progresivni porezi imaju veću graničnu poresku stopu od proporcionalnih poreza, a samim tim imaju i veći čist gubitak.

Takođe, što je porez progresivniji veća je verovatnoća da će se ponuda radne snage smanjiti i da će preovladati efekat supstitucije, zbog čega će biti neophodno da se povećaju poreske stope kako bi se prikupila sredstva za potrebe finansiranja funkcija države. To bi negativno uticalo na pojedince sa višim prihodima.

Na grafiku će biti prikazan uticaj proporcionalnih i progresivnih poreskih stopa na visinu poreskog prihoda.



Slika 24: Uticaj proporcionalnog i progresivnog oporezivanja na visinu poreskog prihoda

Na ordinati je prikazan prihod koji ostvaruje poreski obveznik, a na apscisi njegovo slobodno vreme, odnosno dokolica. Linija budžetskog ograničenja pre oporezivanja pokazuje različite kombinacije prihoda i dokolice. Vidimo da poreski obveznik ostvaruje siguran prihod i u slučaju da ne radi. Osim nje, prikazane su još dve linije budžetskog ograničenja i to: jedna, kod koje se primenjuje proporcionalno oporezivanje i druga, u slučaju progresivnih poreskih stopa. S obzirom na to da se one ukrštaju, na grafiku je nacrtana kriva indiferencije, koja je zajednička za obe linije budžetskog ograničenja. Kriva indiferencije liniju budžetskog ograničenja u slučaju proporcionalnog oporezivanja dotiče u tački B, a liniju budžetskog ograničenja kod progresivnih poreza u tački B'. Vertikalno rastojanje od ovih tačaka do linije budžetskog ograničenja predstavlja poreski prihod koji se ostvaruje u slučaju proporcionalnog (AB) i progresivnog oporezivanja (A'B'). Sa grafika se može uočiti da je rastojanje A'B' mnogo duže od rastojanja AB, što znači da se veći poreski prihodi ostvaruju putem proporcionalnog, nego putem progresivnog oporezivanja. Prema tome progresivan porez je manje efikasan od proporcionalnog.²⁴³

Dalja kritika progresivnog oporezivanja dohotka, osim što doprinosi ostvarenju manjih poreskih prihoda, tiče se činjenice da progresivni porez na dohodak vodi tzv. eroziji poreske osnovice. Poreska osnovica se "gubi" zbog brojnih olakšica i oslobođenja i na taj način se princip pravičnosti u oporezivanju dohotka dovodi u pitanje. Takođe, slojevi stanovništva sa višim dohotkom, zbog raznih standardnih i nestandardnih odbitaka, smanjuju svoje osnovice za oporezivanje i plaćaju manji iznos poreza nego što bi trebalo.

S obzirom na ove činjenice, proporcionalni metod oporezivanja dohotka pokazao se kao podobnije rešenje od progresivnog. Zbog toga su se, još '80-ih godina XXveka, javili različiti predlozi za reformom u oporezivanju dohotka. Predlog za uvođenjem flat poreza je jedan od onih o kojima se mnogo raspravljalo i u nekim zemljama je eksperimentalno uveden. U osnovi ovog predloga leži konstantna marginalna poreska stopa. Odobravanjem većeg ili manjeg iznosa ličnog odbitka stvara se indirektna progresija o kojoj je već bilo reči. Dohodak se po ovoj koncepciji definiše sveobuhvatno,

²⁴³ Stiglitz Joseph E., **Ekonomija javnog sektora**, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004, str. 566.

bez ikakvih olakšica i oslobođenja, tako da se i pomoću nižih poreskih stopa mogu ostvariti jednaki poreski prihodi. Takođe, efektivno poresko opterećenje ne bi trebalo da se bitno smanji.

Ideja zadržavanja graničnih poreskih stopa na niskom nivou, da bi se minimizirala neefikasnost poreza na dohodak je bila glavna pokretačka snaga predloga da se usvoje flat porezi. Flat porez je porez na dohodak koji nudi veliko poresko oslobođenje pojedincu, a nakon toga oporezuje sve prihode po istoj stopi.²⁴⁴

Kritičari ističu da ovaj porez nije pravedan i da je mnogo pravednije progresivno oporezivanje dohotka gde bogatiji plaćaju više nego siromašni. Protivnici uvođenja flat poreza smatraju da on preraspodeljuje veći deo poreskog opterećenja od bogate na srednju klasu. Takođe, kritičari se pozivaju i na činjenicu da troškovi poslovanja nikada ne mogu da budu “strogo definisani”, pošto je nemoguće da postoji jednostavna zbirka propisa o porezu na dohodak.²⁴⁵

Pristalice, s druge strane ističu sledeće prednosti flat poreza:

- u sistemu flat poreza poreska stopa je ista za sve. U sistemu progresivnog oporezivanja dohotka poreski obveznici sa visokim dohocima plaćaju enormno visok iznos poreza pošto su oporezovani poreskim stopama iz najviših tranši. Zbog toga se javljaju oportunitetni troškovi;

- druga prednost flat poreza je ta što su ovi porezi u administrativnom pogledu jednostavni za primenu i doprinose uštedama i smanjenju administrativnih troškova. Prelaskom na flat poreze postigla bi se veća jednostavnost u oporezivanju i smanjili bi se transakcioni troškovi;

- flat porezi utiču na povećanje efikasnosti u radu. Progresivno oporezivanje destimuliše radni napor.

- poreska osnovica se izračunava bez odbitka od ukupnog dohotka, osim ličnih izuzeća i strogo definisanih troškova poslovanja,

- flat porezi imaju konstantnu marginalnu poresku stopu,

- oni doprinose smanjenju dodatnog poreskog opterećenja.

Takođe, pored flat poreza sa jedinstvenom (konstantnom) stopom, predlažu se i rešenja sa manjim brojem stopa i sa konstantnim marginalnim poreskim stopama za svaki nivo dohotka.

Tabela 20: Pregled zemalja koje koriste flat oporezivanje dohotka

Zemlja	Godina	Stopa
<i>Hong Kong</i>	<i>1948.</i>	<i>16%</i>
<i>Estonija</i>	<i>1994.</i>	<i>26%</i>
<i>Letonija</i>	<i>1995</i>	<i>25%</i>
<i>Litvanija</i>	<i>1995</i>	<i>15/27%</i>
<i>Rusija</i>	<i>2001.</i>	<i>13%</i>
<i>Srbija</i>	<i>2003.</i>	<i>10/12/20%</i>
<i>Slovačka</i>	<i>2003.</i>	<i>19%</i>
<i>Ukrajina</i>	<i>2003.</i>	<i>13%</i>
<i>Gruzija</i>	<i>2004.</i>	<i>12%</i>
<i>Rumunija</i>	<i>2005.</i>	<i>16%</i>

²⁴⁴ Holcombe, Randak, Public Sektor Economics, Pearson, New Jersey, 2006, p. 285.

²⁴⁵ Harvey Rosen, Public Finance, McGraw-Hill international edition, New York, 2005, str 232.

<i>Makedonija</i>	<i>2007.</i>	<i>12%(10%)</i>
<i>Češka</i>	<i>2008.</i>	<i>15%</i>

Izvor: www.google.com

Mnoge zemlje Evrope su prihvatile režim flat poreza. Eksperiment je počeo 1994. godine, kada je *Estonija* postala prva zemlja Evrope koja je uvela flat poreske stope na dohodak fizičkih lica i korporacija. Svi dohoci su oporezovani jednom uniformnom stopom od 26%. Ranije su korišćene progresivne poreske stope za oporezivanje dohotka fizičkih lica od 16-33%, dok je za oporezivanje dohotka pravnih lica korišćena stopa od 35%.

Odmah za njom, Letonija Litvanija i Rusija uvode flat poreze. *Litvanija* je uvela flat poreze po stopi od 33%. Ta stopa je bila stopa po kojoj je oporezovan najviši nivo dohotka, pošto se poreska progresija kretala od 18 do 33%. Ova novina doprinela je značajnom povećanju prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica.

Letonija je flat poreze uvela 1997. godine, po stopi od 25%. Letonija je pre toga imala neuobičajno degresivnu strukturu poreskih stopa poreza na dohodak fizičkih lica i to 25% za niži nivo dohotka i 10% za viši nivo. Primenom flat poreza porasle su poreske obaveze kategorija poreskih obveznika sa visokim prihodima, zbog čega su prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica povećani. Stopa poreza na dohodak pravnih lica je, takođe određena na nivou od 25%.

Rusija je, počev od 2001. godine unificirala marginalnu poresku stopu poreza na dohodak fizičkih lica- od prethodnih 12,20 i 30%- na 13%. Stopa poreza na dohodak pravnih lica je povećana sa 30 na 35%. Uvođenjem flat poreza prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica su porasli za oko 46%.²⁴⁶

Januara 2003. godine *Ukrajina* uvodi flat poreze po stopi od 13%. Do ovog perioda u Ukrajini je bila u upotrebi poreska progresija za oporezivanje dohotka fizičkih lica i kretala se od 10 do 40%. Ovo je doprinelo smanjenju prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica.

Slovačka je, takođe, pristupila flat oporezivanju 2004. godine. Ona je uvela flat stope za porez na dohodak fizičkih i pravnih lica od 19%. Dohodak fizičkih lica je podvrgavan poreskoj progresiji u rasponu od 10 do 38%, dok je dohodak pravnih lica, ranije oporezovan po stopi od 25%. Prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica su smanjeni za 0,7% od GDP-a.

Sledeća zemlja koja je uvela 2004. godine flat poreze je *Gruzija*. Najniža stopa iz poreske progresije od 12, 15,17 i 20% je izabrana za flat stopu poreza na dohodak fizičkih lica. To je dovelo do smanjenju prihoda od ove vrste poreza u ukupnim prihodima ove države.

Zatim, januara 2005.godine, *Rumunija* uvodi flat poreze po stopi od 16%. Pre reforme, u ovoj zemlji bilo je pet tranši po stopama od 18 do 40%. Prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica i od poreza na dohodak pravnih lica su smanjeni u odnosu na predreformsko stanje za 1%.²⁴⁷

Srbija se, u finansijskoj literaturi, takođe navodi kao zemlja koja je 2003. godine uvela flat poreze, zato što je u ovo vreme stopa poreza na dobit preduzeća bila 10%,

²⁴⁶ Anna Ivanova, Michael Keen, Aleksander Klemm, Russia's "flat tax", Institut for Fiscal Studies and University College, London, 2006.

²⁴⁷ Michael Keen, Yitae Kim, Ricardo Varsano, The "Flat Tax(es)": Principles and Evidence, IMF Working Papers, IMF, 2006., p. 10.

koliko je iznosila i stopa godišnjeg poreza na dohodak fizičkih lica i stopa poreza na prihode od samostalne delatnosti.

Flat oporezivanje dohotka, uvela je i *Makedonija* 2007. godine po stopi od 12%, zatim i *Češka* 2008. godine, po stopi od 15%.

Flat porezi su izazvali jaku debatu u domenu poreske politike u zapadnoj Evropi i SAD-u. Reforma poreskog sistema Rusije iz 2001. godine je imala jak uticaj na promene u poreskim sistemima mnogih zemalja i predstavljala je jednu od najznačajnijih reformi u ovom periodu.

3.4. PORESKE OLAKŠICE I OSLOBODENJA U SISTEMU OPOREZIVANJA DOHOTKA FIZIČKIH LICA

S obzirom na to da je sintetički porez na dohodak fizičkih lica, najčešće progresivan, neophodno je da se poreskim obveznicima daju određene poreske olakšice i oslobođenja. Na taj način se postiže veća pravičnost u oporezivanju i vodi se aktivna fiskalna politika.

U savremenim poreskim sistemima poreskim obveznicima se daju različite poreske olakšice, kako bi im se umanjio poreski teret. Poreske olakšice predstavljaju ustupke koje poreska vlast čini poreskim obveznicima i kojima im u potpunosti ili delimično, umanjuje poresku obavezu.

Poreske olakšice i oslobođenja pružaju se poreskim obveznicima iz različitih razloga. Motivi radi kojih se poreskim obveznicima čine ovakvi ustupci mogu biti : stimulativni i socijalni. Stimulisanje ekonomskog rasta i ublažavanje sektorskog i regionalnog dispariteta u privredi, postiže se poreskim investicionim podsticajima²⁴⁸. Olakšice socijalnog karaktera su one kojima se obezbeđuje diferencirani tretman poreskih obveznika, tj. diskriminišu se one kategorije stanovništva koje imaju visoke dohotke, a favorizuju one sa niskim dohocima.

Poreske olakšice u sistemu sintetičkog oporezivanja dohotka fizičkih lica su brojne i raznovrsne. Država se na taj način, vođenjem jedne ovakve politike, svesno odriče određenog dela svojih poreskih prihoda. S obzirom na to da poreske olakšice uvek dovode do smanjenja poreskih prihoda, u finansijskoj literaturi se često upotrebljava termin "poreski rashodi".²⁴⁹ Poreski rashod je svaka mera poreske politike koja doprinosi smanjenju poreskih prihoda u odnosu na uobičajni iznos. Postoje dve vrste poreskih rashoda :

- standardni i nestandardni odbici i
- poreski podsticaji.

Efekat poreskih rashoda sličan je subvencijama, mada se u slučaju subvencija sredstva izdvajaju direktno iz budžeta, dok kod poreskih rashoda sredstva ne ulaze u

²⁴⁸ Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p. 211.

²⁴⁹ Paul McDaniel, Stanley Surrey, International Aspects of Tax Expenditures, Kluwer, Deventer, 1985, str. 123.

budžet, tj. država se odriče potencijalnog poreskog prihoda. Poreski rashodi i subvencije u mnogome se razlikuju. Pre svega, rashodi su manje vidljivi od subvencija. Međutim, uvođenje pojedinih vrsta poreskih rashoda je izuzetno komplikovano i zahteva dodatne administrativne troškove. Ovo ih čini skupim i neefikasnim instrumentima poreske politike.

U nekim zemljama se parlamentu podnosi konsolidovani račun poreskih rashoda u kome se prikazuje lista različitih poreskih olakšica, oslobođenja i odbitaka, s jedne strane i iznos poreskih rashoda, s druge strane. Na taj način se saglegava iznos izgubljenog poreskog prihoda.

Postoje različite vrste poreskih olakšica²⁵⁰.

One se mogu podeliti prema vrsti poreza, s obzirom na to da svaki poreski oblik prate i određene poreske olakšice.

Sa stanovišta dužine trajanja, poreske olakšice se mogu podeliti na trajne i privremene.

Takođe, one mogu biti opšteg karaktera, kada se odnose na celokupnu teritoriju ili parcijalne, kada se odnose na pojedine delove neke teritorije, ekonomske ili carinske zone.

Moguće ih je klasifikovati prema fazi preduzetničkog poduhvata na : poreske olakšice pružene u periodu pre otpočinjanja aktivnosti, poreske olakšice u toku preduzetničk aktivnosti i nakon okončanja aktivnosti.

Takođe, moguće je napraviti razliku između poreskih olakšica koje daju zemlje-uvoznice kapitala i poreske olakšice koje daju zemlje izvoznice kapitala.

Neke od poreskih olakšica dovode do potpunog neplaćanja poreske obaveze, dok neke pružaju mogućnost delimičnog neplaćanja poreske obaveze ili, samo, njenog odlaganja.

3.4.1. Standardni i nestandardni odbici od poreske osnovice poreza na dohodak fizičkih lica

Vođenje aktivne fiskalne politike nalaže odobravanje brojnih poreskih olakšica. Ove olakšice treba davati obveznicima samo, ako za to postoji opravdan javni interes. U suprotnom, dolazi do erodiranja poreske osnovice i do smanjenja poreskih prihoda koji su prekopotrebnii za funkcionisanje moderne države.

Postoje dve najznačajnije forme poreskih odbitaka:

- standardni i
- nestandardni odbici.

Standardni odbici su veoma rasprostranjeni i pružaju se svim poreskim obveznicima koji ispunjavaju zakonom predviđene uslove. Oni se daju paušalno, tj. svaki poreski obveznik koji ispunjava zakonom predviđene uslove dobija pravo na jednak iznos odbitka. Standardni odbici se ne dovode u vezu sa stvarnim izdacima koje je poreski obveznik imao prilikom sticanja dohotka.

Standardni odbici se javljaju u vidu:

- novčanog odbitka od dohotka za oporezivanje,

²⁵⁰ Jovanovi} Miodrag, Krsti} Borko, @ivkovi} Aleksandar, Risti} @arko, Monetarni i fiskalni menadžment, Ekonomski fakultet, Niš, 2001, str. 552.

- poreskog kredita, tj. odbitka određenog iznosa od utvrđenog poreza i
- nulta zona, gde se na prvu tranšu poreske progresije primenjuje nulta poreska stopa.

U skladu sa napred navedenim formama, možemo zaključiti da se standardni odbici mogu javiti u vidu novčanih odbitaka od dohotka za oporezivanje i od već utvrđenog poreskog duga. Ukoliko se javlja kao odbitak od dohotka, on predstavlja umanjenje poreske osnovice. Ako se javlja u vidu poreskog kredita, onda je iznos poreskog duga već određen, a naknadno se dozvoljava umanjenje tog duga u vidu poreskog kredita. Poreski kredit može biti propisan u apsolutnom iznosu ili u procenima. U slučaju nulte zone, polazi se od toga da se za prvu tranšu dohotka primenjuje nulta poreska stopa, pri čemu se prva tranša izuzima od oporezivanja. Automatski, taj nivo dohotka je pošteđen oporezivanja, tj. oporezivanje se vrši po stopi od 0%.

U tom smislu, mogu se izdvojiti sledeći standardni odbici :

- a. lični odbitak,
- b. odbitak po osnovu izdržavanih lica,
- c. odbitak za stara i hendikepirana lica,
- d. odbitak na ime dohotka iz radnog odnosa,
- e. doprinosi za socijalno osiguranje i
- f. ostali standardni odbici.

Lični odbitak se drugačije naziva egzistencijalni minimum ili neoporezivi minimum. Radi se, zapravo o takvom odbitku koji predstavlja iznos koji se odbija od bruto osnovice za oporezivanje, a za koji se pretpostavlja da obezbeđuje minimum egzistencije fizičkog lica. Njegova visina se usklađuje sa stvarnim troškovima života. To se postiže indeksacijom egzistencijalnog minimuma.²⁵¹

S obzirom na to da je lični odbitak jednak za sve obveznike, on ima veći značaj za lica koja ostvaruju više dohotke, pošto će se to pozitivno odraziti na visinu njihovog poreskog duga. Kod poreskih obveznika sa manjim prihodima ovaj efekat nije previše izražen.

Egzistencijalni minimum se može javiti u vidu : fiksnog iznosa ili nulte stope. Ukoliko se odobrava u vidu fiksnog iznosa onda se oduzima od dohotka za oporezivanje, dok u slučaju nulte stope, gornja granica prve tranše u skali poreske progresije odgovara iznosu za koji se procenjuje da obezbeđuje minimum egzistencije.

O egzistencijalnom minimumu biće više reči u narednom delu.

Odbitak po osnovu izdržavanih lica može se javiti i u slučaju da se vrši individualno ili oporezivanjae porodice. Ukoliko je zemlja izabrala zajedničko oporezivanje svih članova porodice, porodica kao poreski obveznik ovog poreza ima pravo na odbitak po osnovu izdržavanih članova. Tako npr. pravo na odbitak ima ona porodica u kojoj je jedan od bračnih drugova nezaposlen. Po osnovu te činjenice porodici se daje mogućnost odbitka i smanjenja poreskog tereta.

Takođe, mnoge države daju posebne olakšice oženjenim/udatim licima u cilju stimulanja institucije braka. Mnoge od njih uvode ovu olakšicu kako bi ublažile pojavu tzv. « poreza na brak » koji se javlja kod zajedničkog oporezivanja dohotka supružnika. Dakle, poreski sistemi u ovim zemljama dozvoljavaju da se prilikom utvrđivanja poreske osnovice od dohotka odbija određeni iznos po osnovu bračnog statusa. Pravo na ovaj

²⁵¹ Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p. 118.

odbitak imaju i porodice u kojima oba supružnika rade. Ukoliko, u takvim porodicama, država bračne drugove oporezuje odvojeno, jedan od njih ima pravo na odbitak po osnovu bračnog statusa. Olakšicu dobija, najčešće onaj supružnik koji ima veća primanja. Ako samo jedan od supružnika radi, onda se olakšica odbija od njegovog dohotka. Činjenica je da je ovaj odbitak veoma važan, kako za politiku zapošljavanja, tako i za demografsku i socijalnu politiku. Zbog toga treba pažljivo odrediti njegov iznos. Mnoge zemlje odobravaju ovaj odbitak, kao što su : Australija, Nemačka, Belgija, Grčka, Austrija...

Najčešći odobran odbitak po osnovu izdržanih lica je odbitak koji se vezuje za odbitak po osnovu izdržavane dece. Bez obzira na to da li konkretna država primenjuje pojedinačni ili zajednički sistem oporezivanja dohotka, ona će imati ovaj odbitak u svojoj poreskoj politici. Osim odbitka u formi poreskog kredita, nake zemlje (Francuska) primenjuje sistem porodičnih kvota, pri čemu po osnovu izdržavane dece imaju pravo na uvećanje porodične kvote i na taj način umanjuju dohodak za oporezivanje²⁵². Takođe, mnoge zemlje su odobravale odbitke u većem iznosu porodicama sa većim brojem dece.

Ako u porodici ima nekoliko obveznika poreza na dohodak, pravo na olakšicu za istog izdržavanog člana ima samo jedan od njih i to onaj koji ima najveću osnovicu.²⁵³ Ako je osnovica tog obveznika manja od odbitka, preostali iznos odbitka se oduzima od dohotka drugih članova porodice. U SAD-u je dato pravo razvedenim roditeljima da se sami dogovore oko toga ko će imati pravo na poresku olakšicu po pitanju izdržavanog deteta.

U cilju stimulisanja braka, u nekim zemljama kao što je Belgija, supružnicima su dobijali poseban standardni odbitak u prvoj godini braka, ili u godini kada im se rodi prvo dete. Međutim, to iziskuje velike izdatke za državu, pa je ovaj odbitak ukinut.

Kada govorimo o odbitku po osnovu izdržanih članova porodice, neophodno je pozabaviti se njegovom visinom. Konkretno, kada je u pitanju odbitak za izdržavanu decu, postavlja se pitanje da li on treba da bude jednak i u slučaju bebe, školskog deteta ili, možda studenta. Naravno da porodica ima mnogo veće izdatke što je dete veće. Naročito, ako su u pitanju deca koja su na studijama, porodica mora da im obezbedi veća sredstva na ime smeštaja, hrane, školarine, kupovine knjiga itd. Zbog toga bi, princip pravičnosti nalagao da se odbitak uskladi prema starosti deteta.²⁵⁴ U ovom slučaju, bilo bi neophodno sinhronizovano dejstvo poreske i socijalne politike. Takođe, sa stanovišta demografske politike, neophodno je podržati ove mere, naročito one koje se tiču većeg broja dece.

Takođe, postoje i oni koji smatraju da je gajenje dece stvar ličnog izbora i da ne bi trebalo da ima poseban poreski tretman. Tako, npr. ako jedan par želi da troši svoj novac na odmor putujući, a drugi se odluži da podiže decu, zašto poreski sistem treba da nagrađuje ove druge. To je stvar ličnog izbora. Međutim, ovi stavovi su neprihvatljivi, s obzirom na to da je gajenje dece u interesu demografske i socijalne politike.

Odbici koji se dozvoljavaju za brigu o deci su ograničeni. Oni se mogu lakše identifikovati nego što je to slučaj sa drugim socijalnim davanjima i mogu biti od

²⁵² Personal Income Tax Systeme under Changing Economic Conditions, Report by the Committee on Fiscal Affairs, OECD, 1986, str. 25.

²⁵³ Gordana, Ilić-Popov, Ekonomija oporezivanja i poresko pravo, Pravni fakultet, Beograd, 1996, str. 296.

²⁵⁴ Edwin Robert, Anderson Seligman, The income Tax Study of the History, Theory and Practice of Income, 2004., p. 561.

posebnog značaja domaćinstvima sa najnižim dohotkom i ostalim poreskim obveznicima kojima se ta sredstva isplaćuju. Takođe je opravdana svaka dalja liberalizacija u pogledu tih novčanih davanja.²⁵⁵

Cilj ovih odbitaka je pokriće pojedinih troškova radi rasterećenja dohotka stanovništva.

Dakle, primenom ovih podsticajnih mera, porodice sa približno istom ekonomskom snagom, ali sa različitim brojem izdržanih članova, podvrgnute su različitom fiskalnom tretmanu.

Sledeća vrsta odbitka je *odbitak za stara i hendikepirana lica*. Pravo na ovu vrstu poreske olakšice imaju oni poreski obveznici koji su navršili određeni broj godina života propisan zakonom i lica sa hendikepom. Ukoliko ove osobe ostvaruju prihode imaju pravo na poreski odbitak u određenom iznosu. Na taj način, stare i hendikepirane osobe su stimulisane na rad, što je u interesu države, jer bi u suprotnom to bila izdržavana lica.

Prilikom odobravanja ovog odbitka polazi se od stanovišta da su ova lica, zbog zdravstvenog stanja izložena većim izdacima na ime svog lečenja.

Takođe, pravo na ovaj odbitak imaju i lica koja su privremeno nesposobna za rad. Ta lica su sprečena da obavljaju uobičajnu aktivnost i da na taj način dolaze do prihoda. Zbog toga poreskom politikom treba uvažiti njihovu trenutnu nesposobnost za rad.

Odbitak na ime dohotka iz radnog odnosa predstavlja jednu specifičnu vrstu odbitka, koja se tiče dohodaka iz radnog odnosa. Na ovaj odbitak imaju pravo lica koja su u radnom odnosu i po tom osnovu ostvaruju dohodak. Ovaj odbitak su krajem '80-ih godina uvele neke zemlje članice OECD-a i cilj njegovog uvođenja je da se napravi razlika između fundiranih i nefundiranih dohodaka.

Fundirani dohodak je dohodak koji nastaje bez ličnog angažovanja poreskog obveznika, odnosno potiče od zemljišta, zgrada, mašina, hartija od vrednosti i sl. To su, u stvari prihodi koji imaju sigurnu, stalnu i trajnu osnovu, a ostvareni su bez rada poreskog obveznika. Za razliku od njih nefundirani prihodi su oni koji se ostvaruju ličnim radom. Zbog toga se smatra da postoji puno opravdanje da se dohodak ostvaren bez truda i muke više oporezuje nego onaj koji je ostvaren ličnim radom. Ovo razlikovanje fundiranih i nefundiranih prihoda imalo je veoma naglašen socijalno-politički aspekt, jer u slučaju nepostojanja socijalnog osiguranja i drugih mera zaštite, ljudi su morali da deo svojih prihoda ostvarenih ličnim radom izdvajaju za slučaj bolesti ili nezaposlenosti. Zbog toga je potrebno da se ova vrsta prihoda oporezuje nižom poreskom stopom.

Doprinosi za socijalno osiguranje predstavljaju vrstu standardnog odbitka, jer su propisani zakonom i odbijaju se od osnovice za oporezivanje. Ovaj odbitak se daje u fiksnom iznosu ili u utvrđenom procentu od zarade. Doprinosi za socijalno osiguranje primenjuju se u većem broju zemalja i sredstva koja se tom prilikom prikupe nisu prihod budžeta, već specijalnih fondova socijalnog osiguranja.

U Srbiji je 1992. godine donešen zakon kojim se uređuje sistem socijalnog osiguranja. Ovaj sistem zasniva se na sledećim načelima :

- načelo obaveznosti, po kome je sistem doprinosa za socijalno osiguranja zakonom definisan i obavezan za sva lica na koja se odnosi ;

²⁵⁵ Richard Goode, The Individual Income Tax, The Brookings institution, Washington, 1965, str. 157.

- načelo pluraliteta izvora finansiranja, koje podrazumeva da se sistem doprinosa za socijalno osiguranje zasniva na ekonomskoj snazi osiguranika, poslodavca i drugih obveznika ;

- načelo proporcionalnosti, koje nalaže da se doprinosi za socijalno osiguranje plaćaju po proporcionalnim stopama i

- načelo namenske upotrebe sredstava, koje znači da su sredstva prikupljena putem socijalnog osiguranja strogo destinirana i na mogu se koristiti za druge namene.²⁵⁶

Nakon fiskalne reforme iz 1992. godine u Srbiji se plaćaju sledeće vrste doprinosa za socijalno osiguranje :

1. doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje,
2. doprinosi za zdravstveno osiguranje i
3. doprinosi za osiguranje u slučaju nezaposlenosti.²⁵⁷

Stope doprinosa koje plaćaju dve najčešće grupe obveznika (poslodavci i zaposleni) iznose: 11% za penzijsko i invalidsko osiguranje, 6,15% za zdravstveno osiguranje i 0,75% za osiguranje u slučaju nezaposlenosti. Ovo ukupno iznosi 16,3%.²⁵⁸

Bilansni značaj doprinosa za socijalno osiguranje je veliki, jer je njihovo učešće u javnim prihodima Srbije oko 40%.

Doprinosi za socijalno osiguranje dobijaju sve više na značaju u svim savremenim poreskim sistemima.

U poreskom sistemu SAD-a mogu se javiti različite vrste nadoknada radnicima za izgubljeni dohodak zbog bolesti i povreda. Plaćanje nadoknada radnicima se zakonski određuje radije, nego da se dozvoli da to bude izbor poslodava. Plaćeno bolovanje predstavlja nadoknadu koju radnici primaju za vreme odsustvovanja sa posla usled povrede ili bolesti.

Što se tiče doprinosa za penzijsko osiguranje, poslodavci često povezuju penzione planove sa štednjom. To je zbog toga što radnicima odgovara da poslodavac deo njihove plate uloži na štedni račun radnika, gde bi ostao sve dok se zaposleni ne penzionišu, a samim tim se odlaže oporezivanje ovog dohotka za određeni period. Odlaganje oporezivanja predstavlja prednost za radnika na dva načina:

-manje plaćen porez u sadašnjosti, zbog smanjenja dohotka odlaganjem jednog dela u penzioni fond i

-niže stope poreza na deo dohotka koji je odložen za budućnost, s obzirom da manji dohodak pripada nižoj tranši za oporezivanje.²⁵⁹

Samozaposlenima je dozvoljeno da donose penzione planove i da odvajaju deo iz tekućih prihoda u korist planova. Međutim, mnogi samozaposleni radnici se nikad ne penzionišu. U tim slučajevima « penzioni planovi » su samo sredstvo za odlaganje oporezivanja.

Nestandardni odbici su druga vrsta odbitaka koji se odobravaju poreskim obveznicima. Međutim, za razliku od standardnih, koji se javljaju uobičajno i u iznosu propisanom zakonom, kod nestandardnih odbitaka iznos odbitka je određen obveznikovim stvarnim troškovima. Zbog toga se oni ne pružaju svim obveznicima, već

²⁵⁶ Jadranka \urovi}-Todorovi}, Miodrag Jovanovi}, Borko Krsti}, Monetarni i fiskalni menadžment, Ekonomski fakultet, Ni}, 2006, str. 452.

²⁵⁷ www.mfin.sr.gov.yu

²⁵⁸ Zakon o porezu na dohodak građana, Slu`beni glasnik RS, br. 24/01, 80/02, 135/04, 65/06

²⁵⁹ Miller R.L, Benjamin D, North D, **The Economics of Public Issues**, Pearson, Boston, 2005, str. 109.

samo onima koji su ih zaista i napravili. Takođe, nestandardni odbici nemaju fiksno određen iznos, već zavise od konkretnih troškova.

Najznačajnije su sledeće vrste nestandardnih odbitaka:

1. troškovi prevoza,
2. troškovi kamata,
3. troškovi lečenja,
4. troškovi seljenja,
5. dodatne uplate za penzijsko osiguranje
6. premije osiguranja,
7. troškovi obrazovanja,
8. članarine,
9. prilozi u dobrotvorne svrhe,
10. investicioni rashodi,
11. nagrade za životni rad i
12. ostali nestandardni odbici.

Troškovi prevoza na posao i sa posla predstavljaju odbitnu stavku u većini zemalja članica OECD-a. Za njih se smatra da predstavljaju trošak poslovanja i zbog toga ih treba tretirati kao poslovni rashod.²⁶⁰ Kritičari ovakvog stava ističu da je moguća zloupotreba plaćenih troškova prevoza, tj. korišćenje kartice za prevoz i u privatne svrhe. Međutim, diskusija o tome je, za potrebe ovog rada suvišna.

Mnogo interesantnija tema je koje troškove prevoza uvažiti poreskom obvezniku. On, recimo, može do posla da stigne sopstvenim automobilom, autobusom ili vozom. Po zakonu, on ima pravo na naplatu troškova po najjeftinijoj varijanti, bez obzira na to što je njemu, možda, udobnije da putuje sopstvenim automobilom. Jedino u slučaju da se putovanjem kolima može postići velika ušteda u vremenu, moglo bi se naći opravdanje za korišćenje sopstvenog automobila i naplatu učinjenih troškova. Ovde se postavlja i pitanje poreskog tretmana troškova parking prostora koji su u velikim gradovima veoma značajna stavka. Neki autori smatraju da ih treba tretirati kao jedan od oblika fringe benefits.

Prilikom odlučivanja o priznavanju navedenog odbitka, uzimaju se u obzir motivi koji su pojedinca naveli na određeno mesto življenja. Treba ispitati da li poreski obveznik stanuje daleko od posla, zato što voli život van grada, u prirodi ili na selu, ili zato što nema mogućnosti da kupi stan i smanji svoje troškove prevoza na posao i sa posla. Osim toga, lice može biti motivisano i nižom zakupninom stana, zbog čega bira da živi na periferiji. Ukoliko je to tako, treba licima koja svakodnevno putuju na posao i sa posla, određenim merama fiskalne politike olakšati položaj i ublažiti nepovoljne okolnosti koje iz toga proizilaze. Tako npr. ove osobe su izložene stalnom zamoru, imaju malo slobodnog vremena, zapostavljen porodični život, neredovnu ishranu... Sve ovo im treba nadomestiti odbitkom od poreske osnovice.

Troškovi prevoza na posao i sa posla predstavljaju tipičan izdatak poslovanja i treba ih odrediti što preciznije, ali svakako voditi računa o motivu koji je opredelio poreskog obveznika na izbor mesta na kome će da živi.

Troškovi kamata predstavljaju sledeći osnov za odbitak od poreske osnovice. Radi se zapravo o troškovima koje neko lice ima plaćajući kamatu za pozajmljena sredstva. Ovde takođe treba biti vrlo oprezan, jer se kao troškovi kamata priznaju samo oni koje

²⁶⁰ Randall Holcombe, Public Sektor Economics, Pearson, New Jersey, 2006, p. 224.

fizička lica plaćaju na određene vrste kredita. Međutim, nije opravdano troškom smatrati kamate na sve vrste zajmova. Neophodno je ograničiti se na pojedine pozajmice koje se smatraju neophodnim i za koje postoji ekonomsko opravdanje da budu izuzete iz osnovice za oporezivanje. U većini razvijenih tržišnih zemalja, status odbitka imaju kamatna plaćanja po osnovu kredita uloženi u poslovne svrhe, kao i kredita za nabavku ili investiciono održavanje stana u kome obveznik živi itd.²⁶¹ Naš zakon takođe priznaje brojne olakšice za kredite koji se tiču rešavanja stambenih problema. Tako npr. dozvoljava se odbitak na ime troškova plaćenih kamata za stambene kredite, ali samo ako je u pitanju prvi stan itd. Zato se, u većini fiskalnih sistema dopušta odbitak po osnovu troškova kamate.

Odbitak za plaćene kamate je u poreskom sistemu SAD-a bio jedna od važnih stavki u grupi izuzimanja iz dohotka. Na osnovu njihovih analiza, odbitak za plaćene kamate je najvažniji za srednje klase opterećene dugovima.²⁶² Plaćene kamate bile su najznačajniji odbitak za poreske obveznike u srednjoj tranši. Naročito su ove tendencije bile naglašene u periodu '60-ih godina XX veka, s obzirom na to da se u ovom periodu srednja klasa stanovništva mnogo zaduživala.²⁶³ Međutim, nisu sve kamate deduktivne. Tako, npr. kamate na potrošački dug nisu deduktivne, ali su zato kamate na zajam za stručno školovanje, kamate na hipoteku na kuću, kao i kamate za kupovinu finansijske imovine deduktivne.

Procentualno prikazan iznos ovog odbitka je izgledao ovako:

Tabela 21: Odbitak za plaćene kamate u SAD-u

Usklađeni bruto dohodak u 000 \$	% ukupnih odbitaka za kamate
Ispod 2	0,9
2-3	1,9
3-5	11,8
5-10	53,6
10-25	23,2
25-50	4,7
50-100	2,0
100-500	1,5
500 i više	0,3
Sve klase	100,00

Izvor: www.krstarica.com

Kamate na državne obveznice su takođe deduktivne. Na taj način, želi se da se stimulišu ulaganja u državne hartije od vrednosti. Međutim, obveznice oslobođene od poreza su skup način da se pomogne državi i lokalnoj upravi. Isključivanje prinosa na državne obveznice izaziva određene probleme. Zbog toga što državne obveznice mogu slobodno da se kupuju i prodaju uz mali trošak i mali rizik, one su idealne za osobe koje žele da izbegnu plaćanje visokih stopa poreza na prihod. Ukoliko ne bi postojao ovaj odbitak, državno-lokalne obveznice bi onda bile manje atraktivne ulagačima koji bi svoja sredstva ulagali u druge investicije. Isključivanje kamata na ove vrste obveznica ekonomski je neopravdano, jer preusmerava investitore sa visokim prihodom od akcija i

²⁶¹ Ken Messere, Tax Policy in OECD Countries, IFBD, Amsterdam, 1993, str. 274

²⁶² Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p 119.

²⁶³ Richard Goode, The Individual Income Tax, The brookings institution, Washington, 1965, str. 161.

drugih rizičnih privatnih investicija na državne obveznice, i zbog toga smanjuje preuzimanje rizika i inovacija.

Mnogo diskutabilnije pitanje je pitanje poreskog tretmana prihoda od kamata na pozajmljeni novac. Ovaj iznos kamate se, u velikom broju zemalja u potpunosti ili delimično odbija od poreske osnovice. Ovakav odnos prema kamati, sa stanovišta fiskalne politike, je razumljiv s obzirom na to da je kamata prihod od štednje, pa se povoljnijim tretmanom kamate, stimuliše štednja o čemu je bilo više reči kada smo govorili o efektima stimulacije privrednog razvoja porezom na dohodak.

Jedna veoma značajna stavka iz grupe nastandardnih odbitaka su *troškovi lečenja*. To su izdaci koji pokrivaju zdravstvene i stomatološke troškove, troškove bolničkog lečenja. Njih je nemoguće unapred planirati, a posebno ne možemo govoriti o planiranju njihovog nivoa. Lice koje je usled bolesti prinuđeno da podnese teret ovih troškova, umanjuje svoju poresku sposobnost, s jedne strane pošto isplata ovih troškova smanjuje njegov dohodak, i s druge strane taj poreski obveznik je sprečen da za to vreme redovno stiže prihode. Ovi troškovi, nekada mogu biti previskoki u odnosu na dohodak poreskog obveznika. Ukoliko su iznad normalne visine, oni se smatraju smanjenjem raspoloživog dohotka pojedinca i u tom smislu smanjenjem njegove sposobnosti da izmiruje poreske i ostale obaveze. Međutim, smatra se da se na smanjenje ovih troškova, u određenoj meri može uticati, i to preventivnim kontrolama, dobrom ishranom, vežbanjem, jednom rečju povećanom brigom o svom zdravlju. Troškovi lečenja se dozvoljavaju kao odbitna stavka u Finskoj, Nemačkoj, Italiji, Japanu, Australiji, Kanadi idr.

Troškovi seljenja se mogu različito tretirati. Ukoliko su nastali seljenjem pojedinca iz ličnih pobuda, onda ih treba tretirati kao potrošački izdatak, dok ukoliko su uzrokovani zahtevima službe, smatraju se poslovnim rashodom. Ove druge, poreska vlast smatra nestandardnim poreskim odbitkom.

Osim obaveznih uplata za penzijsko osiguranje, koje se uplaćuju u vidu doprinosa, postoje i *dodatne uplate za penzijsko osiguranje* koje poreski obveznici mogu samoinicijativno uplaćivati. Država propisuje koliko svaki poreski obveznik mora da izdvoji za potrebe penzijskog osiguranja i taj iznos predstavlja standardni odbitak. On se utvrđuje procentualno od poreske osnovice. Osim tog izdvajanja, pojedinac može da uplaćuje dodatno penzijsko osiguranje, kako bi povećao svoja primanja nakon okončanja radnog veka. Taj vid osiguranja predstavlja jednu vrstu štednje koju treba stimulisati. U obezbeđivanju sredstava penzioni fondovi (bilo državni ili privatni) rukovode se pomoću dva principa i to: tekućeg principa i principa kapitalizacije. Po tekućem principu sredstva za isplatu penzija obezbeđuju se iz tekućih uplata zaposlenih, dok su po principu kapitalizacije sredstva već obezbeđena iz uplata koje su uplaćivala penzionisana lica za vreme radnog odnosa i koja su se na tržištu kapitalizovala. Ovaj drugi način obezbeđenja sredstava podrazumeva jedan oblik štednje i treba ga putem poreske politike stimulisati, tj. treba da ima poseban poreski tretman. O ovome je već bilo reči u prethodnim delovima rada.

Poreska vlast ima preferencijalni tretman prema ovim dodatnim uplatama za penzijsko osiguranje i dozvoljava da se ta sredstva tretiraju kao poreski odbitak. Ovi odbici su ugrađeni u poreske sisteme velikog broja zemalja, kao što su Belgija, Danska, Finska, Velika Britanija, Australija, SAD, Kanada, Španija i dr.

Pored dodatnih uplata penzijskog osiguranja, kao nestandardni odbici mogu se javiti i *premije osiguranja*. U nekim zemljama OECD-a dozvoljava se poreski odbitak po osnovu “gubitka u imovini do kojih je došlo usled elementarne nepogode ili krađe”. Međutim, mnogo je češći slučaj da se u ovim okolnostima poreskom obvezniku pruži olakšica po osnovu premije osiguranja. Ako je poreski obveznik prethodno osigurao svoju imovinu, on će, u slučaju nastanka osiguranog slučaja dobiti osiguranu sumu, a istovremeno će za iznos premije osiguranja biti umanjena njegova osnovica za oporezivanje.²⁶⁴

Veliki obim štednje mogu da obezbede i osiguravajuće kompanije. Postoje različite vrste osiguranja putem kojih se prikuplja veliki iznos štednje koji treba stimulisati poreskim putem. Međutim, osiguranje se još uvek, u većini zemalja, oporezuje kao dodatni prihod, mada ima i onih koje ga potpuno izuzimaju iz oporezivanja.

Većina polisa životnog osiguranja kombinuje čisto osiguranje i štednju. Čisto osiguranje je zaštita od rizika ekonomskog gubitka u slučaju prerane smrti. Uštede imaju formu rezervi koje se akumuliraju plaćanjem premija, čime se ostvaruje zarada u korist osiguranika. @ivotno osiguranje treba da zameni deo prihoda koje bi osiguranik zaradio da je nastavio da radi. Postoji veliki broj korisnika životnog osiguranja, što čini poreski tretman ovih kategorija veoma važnim.

Na žalost, povlašćen poreski tretman prihoda od kamata na uštede iz životnog osiguranja, ima najveći uticajna odluke osoba u srednjim i višim prihodnim grupama.²⁶⁵

Premije osiguranja odobravaju se u formi poreskog oslobođenja u Austriji, Belgiji, Danskoj, Finskoj, Nemačkoj, Portugaliji itd. One se mogu odbijati od poreske obaveze i u vidu poreskog kredita, i kao takve javljaju se u Francuskoj, Norvečkoj i Španiji.

Jedna od veoma značajnih stavki u poreskoj politici svake države su, neizostavno, *troškovi obrazovanja*. Oni se priznaju kao odbitna stavka, ali samo do određenog iznosa. U okviru troškova obrazovanja treba predvideti sledeće vrste troškova: iznose primljene na ime stipendija različitih fondacija, troškove izrade magistarske teze, troškove izrade doktorske disertacije, primljene stipendije od nevladinih organizacija, troškove izrade specijalističkog rada...

Ulaganje u znanje predstavlja svojevrsnu investiciju, pa ga sa fiskalnog aspekta tako treba i tretirati. Znanje predstavlja strateški izvor moći i bogatstva i ono je osnovni faktor razvoja. Efikasnost investicija u intelektualni faktor proizvodnje, tj. kadrove, prema nekim procenama je tri do četiri puta veće od ulaganja u materijalne faktore proizvodnje. Zbog svega ovoga troškove obrazovanja treba tretirati kao odbitnu stavku i njima umanjiti osnovicu za oporezivanje. Na taj način će svi oni koji žele da ulažu u znanje biti stimulisani da to i učine.

Mnogi teoretičari smatraju da stipendije treba uvrstiti u poresku osnovicu, ali većina ipak stoji na stanovištu da ih treba tretirati kao jednu vrstu nestandardnog odbitka, s obzirom na to da se novčana sredstva namenski dobijaju, radi stručnog i naučnog usavršavanja, što ima pozitivne konsekvence na privredni rast i razvoj.

U našoj zemlji postoji besplatni sistem osnovnog, srednjeg i delimično visokog obrazovanja, tako da se troškovi obrazovanja kao odbitna stavka mogu javiti samo u

²⁶⁴ Isto, str. 162.

²⁶⁵ Randall Holcombe, Public Sektor Economics, Pearson, New Jersey, 2006, p. 123.

služaju samofinansirajućih studenata i lica koja nastavljaju sa svojim stručnim usavršavanjem i nakon diplomiranja.

Ovde se takođe postavlja pitanje troškova koje imaju roditelji čija su deca na studijama, i koji imaju prilično uvećane troškove zbog njihovog školovanja van mesta stanovanja. Da li i te troškove treba smatrati troškovima obrazovanja i priznati ih kao poreski odbitak.

Kao odbitna stavka od poreske osnovice javljaju se i *članarine* u raznim stručnim i profesionalnim udruženjima, kao i političkim strankama.²⁶⁶ Međutim, one se priznaju kao odbitna stavka samo ako je članstvo u njima obavezno.²⁶⁷ U protivnom, mogući su slučajevi samo formalnog članstva u ovim organizacijama, jer bi ove olakšice veliki broj građana koristio kao mogućnost za umanjene svojih poreskih obaveza. Osim toga, vrlo često se određuje gornja granica za nivo članarina da ne bi i u tom smislu došlo do zloupotreba.

Sličan tretman nestandardnih odbitaka imaju i *prilozi u dobrotvorne svrhe*. Neki ekonomisti smatraju da ovu vrstu izdataka ne treba odbijati od poreske osnovice. Međutim, većina se slaže da priloge u dobrotvorne svrhe treba tretirati kao odbitnu stavku prilikom oporezivanja dohotka, ali samo do određene granice. Neophodno ih je, dakle limitirati. Ova olakšica se najčešće odobrava estradnim umetnicima, s obzirom na to da oni stalno organizuju koncerte ili neka druga dešavanja i sredstva koja prikupe od prodaje ulaznica daju u dobrotvorne svrhe.

Podsticaji se daju za donacije crkvenim, humanitarnim, naučnim, školskim i ostalim obrazovnim institucijama i organizacijama koje se bore protiv zlostavljanja u porodici ili zaštitom životinja, sve u cilju da njihove prihode ne zloupotrebe pojedinci u propagandne i druge svrhe.²⁶⁸ Ovakvim donacijama se finansiraju obrazovni, verski, kulturni i humanitarni projekti koji su od relativno veće društvene važnosti, ali za koje tržišna ekonomija ne pruža efikasno rešenje. Ukoliko se ne bi finansirali iz donacija, ove troškove bi snosila država, a pošto olakšice stimulišu takvu vrstu ulaganja, tim merama se vrši relaksacija državnog budžeta.²⁶⁹

Određivanje gornje granice se vrši s namerom sprečavanja zloupotrebe navedenih olakšica prilikom pružanja pomoći u vidu donacija. Efikasnije rešenje bi predstavljale direktne mere protiv zloupotreba poput povlačenja celokupnog iznosa olakšica.

Opravdanje za odbitke ove vrste, nalazi se i u podsticanju društveno prihvatljivih aktivnosti, s obzirom na to da se ova sredstva daju udruženjima za zaštitu zdravlja, za borbu protiv nasilja u porodici, za zaštitu životinja itd.

Ova vrsta odbitaka predviđena je u poreskim zakonima Kanade, Francuske, Španije i drugim zemljama razvijenog sveta.

U određenom broju zemalja dopušteni su odbici na ime investicija u novu poslovnu aktivnost. Radi se zapravo o *inversionim rashodima*. Ovi odbici stimulišu preduzetničku inicijativu i podstiču investicionu aktivnost.

²⁶⁶ Harvey S. Rosen, **Public Finance: Efficient and Equitable Taxation**, Seventh Edition, New York, 2005, p 342.

²⁶⁷ Ili}-Popov Gordana, *Reforma poreskog sistema*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2003, str128.

²⁶⁸ Miller R.L, Benjamin D, North D, **The Economics of Public Issues**, Pearson, Boston, 2005, str. 152.

²⁶⁹ Isto, 157.

Neophodan je povoljniji poreski tretman investicija u cilju njihovog stimulisanja. Kada je porez na dohodak u pitanju, tu pre svega mislimo na investicije pojedinaca u hartije od vrednosti ili u neku vrstu investicione aktivnosti. U svakom slučaju, bez obzira o kojim investicijama je reč, treba ih stimulirati putem poreske politike. Na odluku investitora o ulaganju u neki poduhvat, najveći uticaj imaju očekivana stopa neto prinosa, procena poslovnog rizika i poreski tretman tog prihoda.

Poreskom politikom investicije se mogu stimulirati na više načina: smanjenjem poreske stope, davanjem investicionog poreskog kredita, pružanjem poreskih olakšica u oporezivanju prihoda od akcija...

Investicioni poreski kredit predstavlja takav odbitak od poreske osovice koji je jednak procentualnom iznosu izvršenog investicionog ulaganja. Poreski obveznik je na taj način stimulisan da ulaže u određene poduhvate, jer zna da će mu se deo sredstava vratiti na ime investicionog poreskog kredita.

Ovakvu vrstu nestandardnog odbitka u poreski sistem svoje zemlje uvele su Austrija, Belgija, Francuska, Španija, Velika Britanija i dr.

Društvena priznanja koja se dodeljuju istaknutim naučnicima, književnicima, umetnicima i sportistima predstavljaju *nagrade za životni rad* i treba ih tretirati kao jednu vrstu nestandardnog odbitka. Takođe, kao nestandardni odbitak treba priznati i međunarodna priznanja za postignute rezultate u različitim sferama društvenog i javnog života koje dodeljuju međunarodne organizacije pojedincima.

Plaćeni porezi predstavljaju odbitnu stavku zbog toga što bi njihovo odbijanje značilo izbegavanje plaćanja "poreza na porez". Opravdanje za postojanje ovog odbitka je da deo dohotka koji treba izdvojiti za plaćanje poreza nije pošteno oporezivati. U suprotnom, dogodilo bi se dvostruko oporezivanje. Tako, npr. prema Zakonu o porezu na dohodak u SAD-u, državni i lokalni porezi na imovinu i dohodak su deduktivni, dok porezi na promet nisu deduktivni.²⁷⁰

Svi ostali odbici nestandardnog karaktera spadaju u grupu *ostali nestandardni odbici* i mogu biti veoma različiti. Tako, npr. mnoge države dozvoljavaju odbitke za gubitke imovine koji nisu povezani sa trgovinom i biznisom, već nastaju zbog nekih vanrednih okolnosti, kao što su: požari, oluje, poplave, brodolomi, krađe ili neke druge nesreće. Naravno, da za ove rizične slučajeve postoji mogućnost osiguranja imovine u osiguravajućim organizacijama, ali vlada, uglavnom, deluje kao suosiguranik sa učešćem koje varira u zavisnosti od marginalne stope poreskog obveznika.

3.4.2. Utvrđivanje egzistencijalnog minimuma

U cilju zadovoljenja principa pravičnosti u oporezivanju, neophodno je odrediti "granicu siromaštva" ili tzv. egzistencijalni minimum. Na ovaj način se naglašava socijalna dimenzija oporezivanja dohotka fizičkih lica. Osim sagledavanja ekonomske snage poreskih obveznika, neophodno je uvažiti njihovo pravo na egzistenciju. Tek onda će princip pravičnosti biti zadovoljen. Iz tih razloga ne dozvoljava se fiskalno zahvatanje one ekonomske snage čija bi veličina nakon oporezivanja predstavljala iznos nedovoljan za podmirenje osnovnih životnih potreba.

²⁷⁰ Harvey Rosen, Public Finance, McGraw-Hill international edition, New York, 2005, str 234.

Visina egzistencijalnog minimuma bi trebala da odgovara iznosu neophodnih troškova života. Poreski sistem, u cilju određivanja tog iznosa uvodi granicu dohotka ispod koje se ne vrši oporezivanje. To je tzv. "poreski prag" koga čine granično potrebni troškovi reprodukcije porodice.²⁷¹ Pravičnost u oporezivanju biće postignuta, ukoliko se ispoštuje zahtev za izuzećem potrebnog minimuma od oporezivanja. Ne postoji ni jedan argument u korist oporezivanja egzistencijalnog minimuma, jer bi na taj način bila ugrožena egzistencija poreskog obveznika i njegove porodice. Biološke potrebe, sa stanovišta pojedinca, označavaju donju granicu fiskalnog opterećenja.

Izuzećem od oporezivanja egzistencijalnog minimuma vrši se personalizacija poreza. Međutim, kada je u pitanju porez na dohodak fizičkih lica to je nemoguće izbeći. Ovaj nivo dohotka koji nazivamo neoporezivnim minimumom predstavlja, kao što smo već naveli jedan od najznačajnijih standardnih odbitaka. Ovaj odbitak nazivamo ličnim odbitkom, s obzirom da se odnosi na ličnost, tj. svaka osoba koja ostvaruje dohodak ima pravo na zakonom propisani iznos egzistencijalnog minimuma.

Egzistencijalni minimum može imati jednu od sledećih *formi* :

- kao odbitak određen u fiksnom novčanom iznosu,
- kao poreski kredit i
- u formi « nulte zone ».

Ukoliko se egzistencijalni minimum određuje u fiksnom novčanom iznosu, onda se on odbija od osnovice za oporezivanje. Taj fiksni iznos je propisan zakonom i jednak je za sve poreske obveznike.

Egzistencijalni minimum može imati formu porekog kredita, kad se odbija od već utvrđenog poreskog duga. On se odobrava poreskim obveznicima na ime troškova koji su im neophodni za egzistenciju.

Na kraju, egzistencijalni minimum može biti u formi « nulte zone » oporezivanja. Pod tim se podrazumeva nulta poreska stopa za iznos dohotka do određenog nivoa. Nulta zona se određuje u prvoj tranši za oporezivanje.

Jedno od veoma važnih pitanja je određivanje *visine* egzistencijalnog minimuma. Njegova visina se, najčešće, određuje prema visini zagarantovanog ličnog dohotka²⁷². Ukoliko je zastupljeno individualno oporezivanje, onda se iznos egzistencijalnog minimuma odbija od dohotka svakog od članova porodice. Međutim, ako se dohodak porodice oporezuje kao zajednički dohodak, onda se egzistencijalni minimum odbija od dohotka u zavisnosti od toga kako izabrani model oporezivanja nalaže. Na visinu egzistencijalnog minimuma utiče i broj izdržavanih lica. Odnos između aktivnih i izdržavanih članova porodice značajan je i po tome što od njega zavisi obim lične potrošnje kako porodice, tako i pojedinca u njoj, što će se odraziti na agregatnu tražnju i, u skladu sa tim, na vođenje fiskalne politike.

Mnogi teoretičari su se bavili problematikom egzistencijalnog minimuma. Među njima je ne mali broj kritičara ali i veliki broj onih koji ga opravdavaju.

Kritičari polaze od stava da se izdvajanje neoporezivog minimuma protivi zahtevu za zadovoljenje javnih potreba. Italijanski teoretičar De Viti smatra da je u svakom rezultatu privredne aktivnosti, odnosno ličnom radu pojedinca sadržan i jedan

²⁷¹ Cedric Sanford, Chris Pond, Robert Walker, Fiscal Aspects of Social Policies. Part II, London, 1980, str 65. (u: Taxation & Social Policy)

²⁷² Richard Goode, The Individual Income Tax, op.cit , str. 225.

deo javnih usluga, koje mu država obezbeđuje.²⁷³ Zbog toga što država doprinosi stvaranju dohotka, svaki pojedinac, pa čak i onaj sa najmanjim dohotkom, treba da plati porez. Drugi teoretičari smatraju da bi, ako već mora da postoji, iznos ličnog odbitka zavisio od konkretnih okolnosti i ne može biti jednak za sve. Wilhelm Andree ne opravdava postojanje egzistencijalnog minimuma, zbog toga što ne opravdava ni siromaštvo, jer smatra da je siromaštvo rezultat lične nesposobnosti pojedinca da odgovori zahtevima ekonomskog života.

Pored kritičara, postoji i veliki broj *pristalica* koji opravdavaju postojanje neoporezivog minimuma.

Pre svega, navešćemo teoriju reprodukcije poreza koja postojanje egzistencijalnog minimuma opravdava time što ukazuje na činjenicu da je državi u interesu da stvori jaku poresku snagu koja će omogućiti finansiranje državne uprave. Ukoliko naplaćuje porez i od onih lica koji ostvaruju izuzetno niske dohotke, ona će ugroziti njihovu egzistenciju, a samim tim i reprodukciju radne snage, čime bi se izazvao kontra efekat od onog koji se želi oporezivanjem postići.²⁷⁴

Osim teorije reprodukcije, mnogi ekonomisti opravdavaju postojanje egzistencijalnog minimuma na osnovu toga što ističu da je prirodno pravo svakog pojedinca da zadovolji svoje lične potrebe, a tek onda može da brine o interesu društva. Zbog toga, pojedinac može da plati porez tek ako podmiri svoje nužne potrebe. Zbog toga mu treba dozvoliti da izdvoji određena sredstva za podmirenje svojih potreba u vidu neoporezivnog minimuma.²⁷⁵

Nemački ekonomista Schafle opravdava lični odbitak na sličan način kao i prethodni teoretičari. On, u stvari objašnjava da pojedinac mora da najpre namiri svoje, lične potrebe, a tek onda potrebe države. Ukoliko bi bilo suprotno, pojedinac bi, plativši porez državi ostao bez sredstava koja su mu potrebna za izmirenje svojih potreba. U tom slučaju bi se smanjila njegova sposobnost za rad, što bi se negativno odrazilo na društvo kao celinu.

Pojedini ekonomisti polaze od toga da državu čine pojedinci i ako ona ne bi brinula o njihovoj egzistenciji, onda bi i ona prestala da postoji.

Na kraju, treba istaći da je neoporezivi minimum rezultat empirijskih proračuna, a ne društvena konvencija. On je uslovljen dostignutim stepenom razvoja i društvenog standarda, kao i socijalnim tretmanom pojedinaca i porodice, stvarnim troškovima života i drugim faktorima. On se redovno godišnje indeksira za koeficijent inflacije. Egzistencijalni minimum čini donju granicu fiskalnog opterećenja, tj. služi za održavanje životnog standarda poreskog obveznika i njegove porodice.

3.4.3. Efekti poreskih podsticaja u sistemu poreza na dohodak fizičkih lica

Aktivna fiskalna politika podrazumeva korišćenje fiskalnih mera za postizanje ciljeva socijalne, demografske, investicione, i ukupne ekonomske politike. U tom smislu,

²⁷³ Isto, str. 163.

²⁷⁴ Harvey S. Rosen, **Public Finance: Efficient and Equitable Taxation**, Seventh Edition, New York, 2005, p.412.

²⁷⁵ Ljubomir Dukanac, Osnovni problemi porezivanja, Beograd, 1938, str. 205.

u ovom delu rada obradićemo problem efekata koje podsticajne mere iz domena fiskalne politike imaju u pravcu ostvarivanja ovih ciljeva.

Države koje žele brži stepen privrednog razvoja i koje se karakterišu velikim razlikama u stepenu ekonomske razvijenosti među pojedinim oblastima i regionima, primenjuju poreska oslobođenja i olakšice za stimulisanje ekonomskog rasta i ublažavanje dispariteta. S druge strane, neke zemlje kao prioritetni cilj fiskalne politike ističu primenu različitih poreskih podsticaja u anticiklične svrhe. Poreski podsticaji se mogu koristiti i u pravcu preraspodele nacionalnog dohotka, a svakako se putem njih mogu usmeravati investicije, tj. oni imaju snažan uticaj na alokaciju resursa.

Poreske olakšice i podsticaji su opravdani samo onda kada služe ostvarenju bitnih socijalnih, ekonomskih i drugih ciljeva, koji se ne mogu ostvariti drugim sredstvima.

Svi poreski podsticaji se mogu podeliti na podsticaje investicionog i podsticaje socijalnog karaktera. Bez obzira na to o kojim podsticajima se radi, oni moraju da budu postavljeni tako da omoguće ostvarivanje sledećih ciljeva :

- da poreskom obvezniku olakšaju poreski teret ;
- da ne utiču značajno na smanjenje poreskog prihoda ;
- da se smanji otpor plaćanju poreza i dr.²⁷⁶

Poreske olakšice i oslobođenja podsticajno deluju u domenu :

1. socijalne,
2. demografske i
3. investicione politike.

Sa stanovišta postizanja određenih ciljeva u domenu *socijalne politike*, mogu se izdvojiti brojne mere poreske politike, kao što su : poreske olakšice, oslobođenja, izuzeća, poreski odbici itd. Očigledno je da navedeni poreski rashodi predstavljaju državne izdatke, i dovode do umanjena potencijalnog poreskog prihoda, ali sa druge strane, oni su i svojevrsan način za postizanje državnog blagostanja.²⁷⁷ S obzirom na to da posredni porezi imaju regresivno dejstvo, tj. teže pogađaju lica sa niskim primanjima, odobravanjem brojnih stimulativnih i podsticajnih mera, neutrališe se regresivni učinak posrednih poreza.

Podsticaji socijalnog karaktera su :

- standardni odbici (egzistencijalni minimum i odbici na ime izdržavanih lica),
- nestandardni odbici (troškovi lečenja, troškovi obrazovanja, članarine, premije osiguranja i sl.)

Umanjenje dohotka za oporezivanje za iznos neoporezivog minimuma, motivisano je ciljevima zaštite životne egzistencije fizičkih lica, pošto taj iznos dohotka garantuje svakom poreskom obvezniku materijalnu i socijalnu sigurnost.

Odbici koji se odobravaju na ime izdržavanih lica su odbici koji se odnose na izdržavanje dece, nezaposlenog bračnog druga, starih osoba itd. Uvođenjem ovih odbitaka postiže se očuvanje porodice kao osnovne ćelije društva. Takođe, primenom ovih mera obezbeđuje se neutralnost u odnosu na odluku o stupanju u brak i na odluku o zapošljavanju supruge i njene uloge kao sekundarnog stvaraoca prihoda. Na taj način se gubi diskriminacija između polova.

Porodice sa niskim primanjima imaju poseban poreski tretman. Vlada im odobrava brojne poreske olakšice. Sprovode se različiti programi pomoći porodicama sa

²⁷⁶ Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p. 156.

²⁷⁷ Paul McDaniel, Stanley Surrey, International Aspects of Tax Expenditures, Kluwer, 1985, str .16.

niskim prihodima, kao što su: direktne keš isplate, beneficije u naturi, programi obučavanja za posao, idr. Poreski sistem smatra da porodice sa niskim prihodima imaju ograničenu mogućnost plaćanja poreza. Mnogi se nalaze na « pragu siromaštva ». Nivo ili prag siromaštva je jednak sumi novca koja je porodici potrebna za hranu, kiriju i druge osnovne potrebe. Takođe, veće porodice imaju veće troškove nego što je to slučaj sa manjim porodicama sa istim prihodima. Ukoliko dve porodice imaju isti prihod, ali jedna broji dva člana koji su zaposleni, a druga četiri člana od kojih su troje izdržavana lica (deca i supruga), onda ove dve porodice nemaju istu sposobnost plaćanja iako ostvaruju isti dohodak. Sistem poreza na dohodak pruža povlašćen tretman starima i dodatne olakšice za brigu o deci. Dakle, svaki poreski sistem mora da obrati pažnju na specijalne potrebe porodica sa niskim prihodima, bilo u određivanju minimalnog nivoa dohotka, bilo u pružanju finansijske i druge pomoći.

Putem poreskih podsticaja socijalnog karaktera, kao što su prilozu u dobrotvorne svrhe, mogu se podstaći socijalno i društveno prihvatljive aktivnosti. Dobrovoljni novčani prilozu, koji se uplaćuju udruženjima za zaštitu životne sredine, udruženjima za borbu protiv alkoholizma i narkomanije, udruženjima za zaštitu dece od nasilja, udruženjima za zaštitu životinja idr., zauzimaju veoma značajno mesto u strukturi socijalnih podsticaja.

Pored ovih podsticaja, postoje i podsticaji koji se daju naučnim institucijama, delimična poreska oslobođenja troškova obrazovanja i primljenih stipendija, kojima se favorizuju oni pojedinci koji ulažu u znanje i stručno obrazovanje i koji su zbog toga izloženi određenim troškovima. Rashode ove vrste treba tretirati na sličan način kao i investicije u kapitalnu opremu. Poreski podsticaji koji se odnose na ulaganja u kupovinu istraživačke opreme, obrazovanje kadrova, u projekte iz oblasti naučno-istraživačkog rada, podstiču istraživačku i razvojnu delatnost, pa ih zbog toga treba podržati.

Primenom poreskih podsticajnih mera moguće je usmeravati *demografsku politiku* jedne zemlje u željenom pravcu. Ukoliko se daju posebne poreske olakšice porodicama sa većim brojem dece, to će uticati stimulatивно na mlade bračne parove da proširuju svoje porodice. Davanjem dečjih dodataka i poreskih odbitaka na ime izdržavane dece, takođe se pozitivno utiče na proširenje porodice. Međutim, ako je reč o privredno nerazvijenom području, gde povećani natalitet nije praćen odgovarajućim ekonomskim rastom, preduzimaju se fiskalne mere u suprotnom pravcu delovanja, tj. za smanjenje nataliteta. Tu je od značaja i već pomenut « porez na neženje/neudate ».

Sve ove poreske olakšice pružaju se u cilju postizanja što veće pravičnosti i efikasnosti u oporezivanju. U tom pravcu se zalagala i teorija ekonomike ponude, koja je kao osnovnu ideju zastupala smanjenje poreskog opterećenja. Ona je naglasak stavljala na brojnim podsticajnim efektima oporezivanja, zalažući se za ukidanje ili makar umanjeње mnogih ograničenja koje nameću pojedine mere ekonomske politike.²⁷⁸

Poreski podsticaji u domenu *investicione politike* su podsticaji kojima se stimuliše investiciona aktivnost poreskih obveznika. Među podsticajima ove vrste ističu se investicioni rashodi. Cilj uvođenja ovih podsticaja je povećanje investicione potrošnje i investicione delatnosti. Tu se mogu ubrojati i troškovi prevoza na posao i sa posla, pošto se ova vrsta izdatka tretira kao poslovni rashod, zatim izdaci za školovanje i obrazovanje, koji predstavljaju svojevrsnu investiciju. Takođe, i troškovi seljenja, ukoliko su izazvani

²⁷⁸ Boris I. Bittker, Lawrence Lokken, *Federal Taxation of Income, Estates and Gifts*, New York, 2000, p.5.

zahtevima službe, spadaju u grupu poslovnih izdataka i treba ih povoljnije poreski tretirati.

Sa postojanjem velikog broja poreskih olakšica, poreska osnovica postaje preuska, tj. dolazi do erozije poreske osnovice. Zbog toga je neophodno nešto učiniti radi obezbeđenje stabilnosti poreske osnovice. Lični odbici, npr. namenjeni su onima koji imaju dohodak ispod minimuma, ali ove mere utiču na mnogo veći broj ljudi, odnosno na srednje i više tranše dohotka. Zbog toga je iznet predlog da se olakšice smanjuju kako prihod raste. Ove olakšice su nazvane « nestajućim olakšicama » .

Ukoliko bismo procentualno izrazili pojedine poreske olakšice, videli bismo da se nominalna poreska stopa u mnogome razlikuje od realne poreske stope. Tako npr, ako je nominalna poreska stopa 28%, uz uvažavanje poreskih olakšica ona će se drastično smanjiti. Ako pretpostavimo da su lične olakšice 7,5%, ostali standardni odbici 4,5%, a nestandardni odbici 3%, onda je realna poreska stopa 13%, što pokazuje da na osnovu nominalne poreske stope ne treba suditi o karakteru poreskog sistema.

Primer 21 : Nepodudaranje nominalne i realne poreske stope

Nominalna poreska stopa.....28%

Odbitak :

Lične olakšice.....7,5%

Ostali standardni odbici.....4,5%

Nestandardni odbici.....3,0%

Realna poreska stopa..... 13%

S druge strane, nedovoljno razvijene zemlje nisu u situacije da odobravaju raznovrsne olakšice, s obzirom na to da se prilikom njihovog obračunavanja javljaju veliki administrativni troškovi i zbog toga što one predstavljaju veliko smanjenje troškova u budžetu.²⁷⁹

Kao što se može zapaziti, svi ovi troškovi imaju karakter poreskih rashoda. Odobravanje, poreskom obvezniku, poreskog rashoda koji se oduzima od osnovice za oporezivanje, ima isti efekat kao i davanje direktne subvencije tom poreskom obvezniku. Umesto da mu je država, posredstvom nekog od oblika javnih rashoda, ustupila određenu sumu iz budžeta, ona se lišava svog dela potencijalnog poreskog prihoda.²⁸⁰ Ove mere još nazivamo i **skrivenim subvencijama**. Međutim, poreski rashodi čine fiskalni sistem mnogo složenijim i u sistemu oporezivanja dohotka fizičkih lica mogu imati regresivni karakter. U cilju pojednostavljenja, neophodno je mnoge od ovih poreskih rashoda zameniti transferima ekonomskog i socijalnog karaktera.

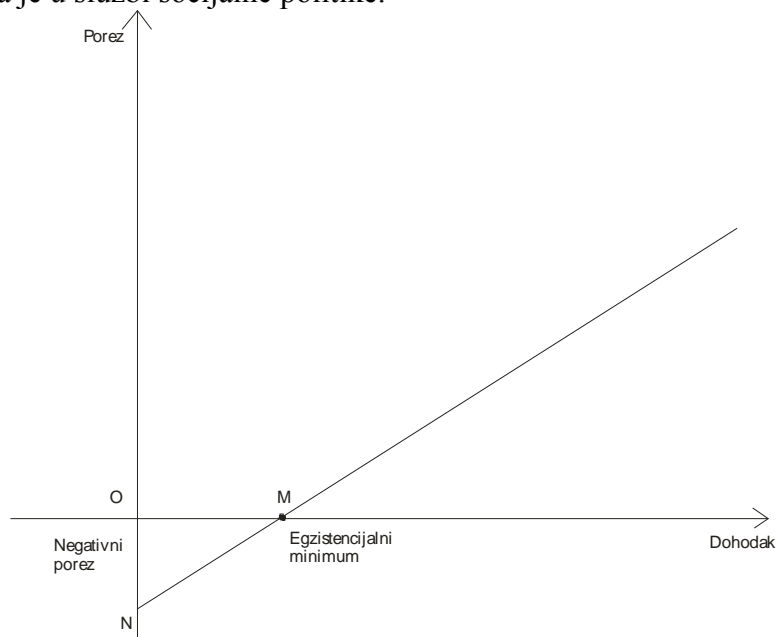
²⁷⁹ Fundamental Reform of Personal Income Tax: OECD Tax Policy Studies, 2006, p. 144.

²⁸⁰ H.J.Aron, M.J.Boskin, The Economics of Taxation, The Brookings Institution, Washington, 1980, str. 123.

3.5. *NEGATIVNO OPOREZIVANJE*

Poreski obveznici koji ostvaruju dohodak dužni su da plate porez. Pre plaćanja poreza oni imaju pravo da umanje dohodak na ime egzistencijalnih troškova. Ako je njihov dohodak manji od nivoa egzistencijalnog minimuma, onda država nastoji da im nadomesti deo dohotka koji im je neophodan za egzistenciju. U tom slučaju govorimo o negativnom oporezivanju, pošto država, umesto da oporezuje takve poreske obveznike, ona ih subvencionira.

Ideju negativnog oporezivanja razvio je Milton Fridman u SAD-u. Pod negativnim oporezivanjem dohotka podrazumevaju se, različiti oblici socijalne pomoći koji se daju licima čija je ekonomska snaga ispod nivoa neoporezivog minimuma, kao i razne vrste premiranja i subvencioniranja.²⁸¹ U slučaju negativnog oporezivanja, fiskalna politika je u službi socijalne politike.



Slika 25 : Negativno oporezivanje

Osnovni cilj negativnog oporezivanja je povećanje dohotka pojedinca do granice siromaštva. Iznos sredstava koji pojedinci dobijaju od države na ime negativnog oporezivanja, zavisi samo od visine njihovog dohotka. Negativni porez će biti onoliko koliko je dohodak nekog pojedinca ispod nivoa egzistencijalnog minimuma. Dakle, lice čija zarada ne doseže određeni nivo, dobija od države određeni novčani iznos koji bi trebalo da mu omogući bar minimum sredstava neophodnih za zadovoljenje osnovnih egzistencijalnih potreba.

Na slici 25 je na apcisi prikazan dohodak koji neki pojedinac ostvaruje, a na ordinati porez koji plaća na ime ostvarenog dohotka. Porez se plaća po progresivnoj poreskoj stopi. U tački M je nivo dohotka koji nazivamo egzistencijalni minimum. Lica koja ostvaruju dohodak ispod tog nivoa nemaju dovoljno sredstava za namirenje

²⁸¹ Thomas Husted, Micro-Based Exemption of the Demand for Income- Redistribution Benefits, Public Finance Quarterly, Sage Publications, 2/1990, str 64.

osnovnih životnih potreba i neophodna im je pomoć. Nivo ON je negativni porez, odnosno pomoć koju dobijaju lica koja ostvaruju dohodak ispod nivoa egzistencijalnog minimuma.

U sredinama u kojima je radni i ukupni moral na izuzetno niskom nivou, može se desiti da ljudi u situaciji kada im je socijalna pomoć približno jednaka zaradi, pribegnu neradu.²⁸² Zbog toga je mnogo bolja varijanta za rešavanje ovakvih problema, prepuštanje pojedincima da sami pokušaju da svojim radnim angažovanjem poboljšaju svoj materijalni položaj, a da tek onda, ako to ne dovede do odgovarajućih efekata, država intervieniše i pruži im određene olakšice ili subvencije. Međutim, osim direktnih subvencija, postoje i one koje nazivamo prećutnim, a koje se odobravaju putem poreskog sistema.²⁸³

Milton Friedman i Robert Lampman dali su dva potpuno različita modela negativnog oporezivanja:

- po Friedman-ovom modelu, neophodno je odrediti za svaku porodicu veličinu tzv. kritičnog nivoa dohotka, uzimajući pri tom u obzir sve relevantne momente: broj dece, stambeni status, prihod koji ostvaruju članovi porodice i dr. Ovako utvrđen nivo dohotka označavao bi granicu poreske sposobnosti porodice. Porodice koje ostvaruju prihod iznad tog nivoa, treba da plaćaju zakonom propisani porez. Oni koji ostvaruju dohodak ispod tog nivoa ne plaćaju porez, a pored toga dobijaju i pomoć od države. Ta novčana pomoć, po Friedman-u predstavlja negativni porez. Na taj način se rešava problem siromaštva, jer se pomoć pruža na osnovu relevantnih činjenica, a ne na osnovu nekih ličnih ili klasnih obeležja.²⁸⁴
- Lampman-ov koncept polazi od toga da bi porez na dohodak fizičkih lica bio mnogo pravedniji, kada bi pored uobičajnih imao i negativne poreske stope. Siromašna lica koja ne dosežu egzistencijalni minimum, koji se oporezuje po nultoj poreskoj stopi, oporezivaće se po negativnim poreskim stopama, odnosno tim licima biće data pomoć u novcu ili na neki drugi način.

Radi ilustracije problema negativnog oporezivanja navešćemo primer SAD-a, Švedske i naše zemlje.

Siromaštvo može biti mereno relativno i apsolutno. Mereno relativnim pokazateljima, ljudi su siromašni ako su na najnižoj lestvici dohotka. Npr. možemo definisati porodicu koja ima prihode prvog stepena kao siromašnu. Po istom kriterijumu, porodica sa prihodima iznad ovih je relativno siromašna. Međutim, porodica koja spada u siromašne porodice u bogatoj Americi ne spada u siromašni sloj u mnogim drugim zemljama. Takođe, za mnoge ljude je prihvatljiv i sasvim nizak, čak minimalni standard života. Zbog toga treba koristiti apsolutne pokazatelje za izražavanje siromaštva.

Stopa siromaštva pokazuje procenat ljudi ili porodica sa novčanim prihodom ispod zvanično određene granice siromaštva. U **SAD-u** je, npr. 2000. godine 34,4

²⁸² J. Pechman, Tax Reform, the Rich and the Poor, The Brookings Institution, Washington, 1989, str. 11.

²⁸³ Miller R.L, Benjamin D, North D, **The Economics of Public Issues**, Pearson, Boston, 2005, str. 241

²⁸⁴ David Piachaud, Taxation and Social Security, London, 1980, str. 80.

miliona ljudi (7,2 miliona porodica) ili 12,7 % stanovništva (10% porodica) zvanično bilo siromašno.

Jaz siromaštva, poznat kao deficit dohotka, je hipotetički iznos dohotka koji nedostaje pojedincu ili porodici ispod zvanično određene granice.

Nivo siromaštva zavisi i od načina merenja. Debata je postojala u vezi sa zvaničnim merenjem siromaštva, kako bi se otkrilo ko je siromašan, a ko ne. Veliki broj ljudi veruje da je zvanični određena granica siromaštva pocenjena stepenom siromaštva u SAD. Ranih '90-ih počinje se sa preciznim utvrđivanjem zvanične mere siromaštva i 1995. godine grupa akademskih eksperata identifikuje glavne probleme u njenom merenju.²⁸⁵

Socijalni transfer programi su programi za ublažavanje siromaštva, s obzirom na činjenicu da je ono postalo ozbiljan problem u svetu.

Uprkos snažnom ekonomskom bumu, 1998.godine u SAD-u oko 34 miliona ljudi živelo je u siromaštvu kako ga zvanično definiše federalna vlada. Skoro 13 miliona od ovoga ili 38,5% od ukupnog broja siromašnih su činila deca (ispod 18 godina starosti). Zapanjujući je podatak da 4 od 10 afro-američke dece ispod 6 godina starosti i 7 od 20 španske dece, takođe, ispod 6 godina starosti živi siromašno. Ukupan nivo vladinih sredstava javne pomoći usmeren je na ublažavanje razlika izazvanih siromaštvom. Ovi programi obezbeđuju sredstva siromašnim porodicama i sa gornje i sa donje granice siromaštva u vidu novca, lekova, hrane, stanovanja, obrazovanja i obezbeđenja zapošljavanja.

Siromaštvo usled izobilja, uvek je, izazivalo sukobe mišljenja mnogih ljudi. Većina Amerikanaca živi u potpunom siromaštvu, porodice bez krova nad glavom i gladna deca u zemlji tako bogatoj kao što je SAD. 1964. godine predsednik Lyndon Johnson objavio je "bezuslovni rat siromaštvu", obećavši da će ga iskoreniti. Njegov rat protiv siromaštva proširio se kroz mrežu programa za pomoć siromašnima. Ipak, veliki broj ljudi je zabrinut da će se oni zloupotребiti od strane nekih ljudi, ili da će oni institucionalizovati siromaštvo i usporiti ljudske napore za poboljšanje sopstvenog življenja. Godine 1992, javno ozlojeđen protiv programa blagostanja, koji su vođeni, predsednički kandidat Klinton promovise "kraj blagostanju", tako da 1996. godine on, kao rezultat prethodnog napora, promovise i potpisuje Akt lične odgovornosti sa kojim se završavaju programi države koji su bili spiralna opruga nacionalne pomoći siromašnima, prethodnih 60 godina.

U SAD, 1996. godine, ukupan nivo vladine potrošnje bio je 368 biliona dolara namenjen vladinim transfer programima. Ovi programi pružaju pomoć u novcu ili u naturi pojedincima i porodicama sa ograničenim prihodima.

Deo socijalnih transfera predstavlja tzv. **novčane transfere**. Postoje različiti programi po osnovu kojih se sredstva izdvajaju u okviru ovih transfernih davanja. Siromašni preferiraju ovu formu pomoći, pošto sredstva koja dobiju mogu koristiti po svom nahođenju, što nije slučaj sa transferima u naturi. Neki od programa namenjenih novčanim transferima su: Pomoć porodicama sa izdržavanom decom, Privremena pomoć za siromašne porodice, Dounski zaštitni prihod, Povratni poreski kredit idr.

Program *Privremena pomoć siromašnim porodicama* podrazumeva²⁸⁶ da:

²⁸⁵ Neil Bruce, *Public Finance and American Economy*, Wesley Addison, Washington, 2001, p.225

²⁸⁶ Isto, p.231

- država programima može nametnuti radne uslove primaocu socijalne pomoći. Sa izuzetkom jednog roditelja sa malim detetom, primalac mora da radi nakon dve godine primanja pomoći. 25% od svih primalaca mora biti angažovano na aktivnim poslovima, a po novom zakonu taj procenat je podignut na 50. Radna aktivnost može da obuhvata obuku za posao, radno iskustvo, javne usluge, čuvanje dece i dvanaestomesečnu stručnu obuku.
- država programom može da ograniči koliko dugo primalac može dobijati novčanu pomoć. Porodice u kojima se pomoć prima 5 godina za redom nemaju pravo na primanje novčane pomoći. Država može da oslobodi oko 20% takvih slučajeva od ovih vremenskih ograničenja ili može da ih snabdeva nenovčanom pomoći.
- država može trošiti za potrebe socijalne pomoći i do 80% sredstava.
- iznos sredstava i raspoloživih subvencija zavisi od toga kakva je ekonomija jedne države.

Dopunski zaštitni prihod je federalni program kreiran 1974. godine u kombinaciji sa brojnim malim federalnim i državnim programima novčanih davanja u slučaju nesposobnosti za rad. 1998. godine federalna sredstva za ove namene bila su standardizovana na 494 dolara mesečno po osobi ili 726 dolara u paru. Primaoci su individue ili parovi iznad 65 godina starosti, slepe ili nesposobne osobe svih godina i roditelji dece koja su slepa ili fizički ili mentalno nesposobna. Od 6,1 milion primalaca 1998. godine, njih 82% primaju pomoć po osnovu slepila ili nesposobnosti, a 18 % na osnovu godina starosti. Oko 18%, takođe, nesposobnih primalaca su deca.

Povratni poreski kredit je sledeći značajan novčani transfer program je povratni poreski kredit. Za razliku od prethodna dva, on je administrativan direktan prihod poreskog sistema i ekonomisti ga nazivaju poreskim troškom. Poreski kredit je iznos koji se oduzima od iznosa poreza na dohodak porodice koja mora da ga plati. Na osnovu programa povratnog poreskog kredita, poreski obveznik prima višak poreskog kredita iznad iznosa koji duguje. Npr. poreski obveznik prima 500 dolara povratnog poreskog kredita, a duguje samo 300 dolara, znači da prima od vlade 200 dolara dodatnih sredstava.

Na osnovu podataka procenjeno je da 75% vladine potrošnje za siromašne predstavlja **pomoć u naturi**, u formi medicinske nege, ishrane, stambenog problema, obrazovanja i obuke za rad. U nastavku će biti prikazani neki programi socijalnih davanja u naturi.

Zdravstvena zaštita siromašnih je jednostavan program pomoći siromašnim i onima koji su na gornjoj granici siromaštva. 1998. godine federalna i državna vlada trošile su 184,7 biliona dolara za Zdravstvenu zaštitu siromašnih, koja obezbeđuje zdravlje i dugoročnu negu za skoro 41 milion primalaca, od kojih je 21 milion dece. Federalna pomoć je obezbeđena od strane države određivanjem subvencije bazirane na državnom per capita dohotku. Federalni prosek je bio 57% u 1998. godini i kreće se od 50% za 12 država do 77,2% za državu Misisipi. Ove usluge sadrže bolničko i vanbolničko lečenje, lekarske usluge, laboratorijske testove, rendgen zračenje i negu u staračkim domovima. Države mogu pružati i dodatne usluge i mogu ih finansirati iz svojih sredstava.

Zdravstvena zaštita siromašnih se može opisati kao značajna pomoć siromašnim ljudima koji nemaju zdravstveno osiguranje. 1998. godine 32,3 % siromašnih ljudi bilo je

bez zdravstvenog osiguranja, a skoro 50% od ovih između 25 i 34 godine su neosigurani. 25% od siromašne dece nema zdravstveno osiguranje osim preko ovog socijalnog transfer programa.²⁸⁷

Pored Zdravstvene zaštite siromašnih, najšira kategorija naturalnih transfer programa su oni kojima se obezbeđuje *hrana i ishrana siromašnih porodica*. Primaoci ove pomoći moraju imati prihod ispod dovoljnog da bi ispunili uslove za primanje pomoći. Novčani izraz ovih davanja je jednak očekivanom doprinosu 30% od njihovih novčanih primanja. Razlika između ovog iznosa i neophodnih troškova za adekvatnu ishranu naziva se "štedljiv plan ishrane". Pošto stanovništvo očekuje prihode 30% od sopstvenih sredstava, svaki ekstra dolar prihoda smanjuje pomoć u hrani za 30 centi.

Postoji nekoliko programa za *stambenu pomoć* onima sa veoma niskim prihodima. Ovi programi se odnose na izgradnju i obnavljanje stambenih jedinica (javnih stanova). Na taj način najsiromašniji slojevi društva rešavaju stambeni problem uz pomoć države.

Postoje i programi za siromašne porodice u formi *obrazovanja (edukacije)*. Npr. početni program koji pruža doškolavanje dece iz siromašnih porodica i drugi programi koji pružaju pomoć za visoko obrazovanje. Ostali naturalni programi se odnose na obezbeđenje obuke za rad koja se odnosi na omladinu i mlade ljude.

Iako transferi u naturi nisu nikada bili omiljeni kod korisnika, ipak vlada i dalje pribegava tim transferima i to u znatnoj meri. Evo nekih razloga zbog kojih vlada koristi baš ove transfere:

- staranje- to je način da vlada ili poreski obveznici pomažu program za siromašne, znajući bolje nego siromašne porodice kako treba trošiti ta sredstva. Veliki broj ljudi strepi da ako se siromašnima da novac pre nego dobra i usluge, da će ga oni potrošiti neracionalno (na kablovsku TV, alkohol ili droge). Staranjem o njima moći će da im se poboljša zdravlje, ishrana i kao vrhunac životni standard.

- suštinska dobra- nobelov laureat James Tobin naglašava da su ljudske želje veće za nekim dobrima nego za drugim. Npr. mnogi ljudi veruju da siromašni više žele skupe satove, odeću i luksuzne automobile nego zdravstvenu negu i ishranu. Tobin naziva ovo osećanje specifičnim egalitarizmom.

- targetiranje- ovo je razlog više u korist transfera u naturi, pošto postoji mogućnost da se i oni kojima ne nedostaju osnovna sredstva za život mogu sebe da prikažu u pogrešnom svetlu i da na taj način dobijaju pomoć za koju ne ispunjavaju uslove. Međutim, ako vlada daje konzerviranu hranu a ne novac, smanjiće se interesovanje za ovakvim postupcima. Ova ideja je nazvana targetna efikasnost transfera u naturi. Ciljna grupa u ovom postupku targetiranja su siromašni.

- moralni hazard- investira se u humani kapital (poboljšanje zdravlja, obrazovanja itd), čime raste buduća zarada primalaca pomoći. Na taj način se smanjuju i državna davanja. Davanja u novcu mogu biti iskorišćena u druge svrhe. Iz tog razloga efikasnije je davati siromašnim ljudima pomoć u formi zdravstvene zaštite, obrazovanja i obuke za rad.

- interesi proizvođača- programi u naturi za pomoć siromašnima donose indirektno koristi proizvođačima dobara i usluga. Na taj način se štiti domaća industrija.

²⁸⁷ Isto, p. 234

U zemljama Evropske unije struktura socijalnih transfera je bila prilično različita. Naravno, težilo se njihovom ujednačavanju, kako bi se stvorili uslovi za nastanak prave ekonomske unije.

Švedski model je, u to vreme bio model socijalnog blagostanja i trebalo je da posluži kao prototip za restrukturiranje socijalne sfere. Švedsko društvo je bilo društvo koje dobro ekonomski funkcioniše i u kome se udobno socijalno živi. Prema rečima Hans de Geer-a to je model koji "reflektuje simultanu koegzistenciju socijalne tržišne privrede i izdašnog javnog sektora, sa stanovišta ekonomske koordinacije i socijalne harmonije".

Međutim, ovaj model je prilagođen u skladu sa principima Evropske Unije u vidu modela u kome jača ekonomska funkcija društva, bez zapostavljanja socijalne funkcije društva. Takođe, rastući trend rashoda za obrazovanje, zdravstvo, socijalno osiguranje i ukupno blagostanje, zahtevao je zaokret u svim zemljama sveta, pa i u zemljama EU. Neophodna je bila restrikcija socijalnih troškova: ukidanje raznih beneficija u novcu i uslugama, pooštavanje uslova za dobijanje socijalne pomoći, smanjenje materijalne pomoći nezaposlenima, smanjenje broja korisnika usluga socijalnih službi, povećanje doprinosa osiguranika za socijalno osiguranje itd.

Novčani transferi obuhvataju nekoliko grupa transfera i to:

- lične transfere,
- individualno-korporativne,
- porodične,
- transfere za nezaposlene, itd.

U strukturi socijalnih transfera zemalja EU prevladavaju, takođe socijalna davanja nenovčanog karaktera. Novčana davanja postoje, ali predstavljaju manji procenat u ukupnim socijalnim transferima. Tzv. transferi u naturi imaju sličnu strukturu kao i u SAD-u. Zastupljeni su programi zdravstvene pomoći, pomoći u hrani, programi za rešavanje stambenih problema idr.

Razlozi za ovakvu strukturu transfera su slične prirode kao i oni koje smo navodili u vezi odnosa novčanih i transfera u naturi u SAD. Siromaštvo u ovim zemljama nije toliko izražen problem kao što je to slučaj sa bogatom Amerikom.

U **našoj zemlji**, takođe, postoji Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđenju socijalne sigurnosti građana kojim se reguliše sistem socijalnih transfernih davanja.

Socijalnu zaštitu obavljaju ustanove socijalne zaštite, građani kao i druge ustavove i preduzeća u skladu sa zakonom. Ustanove socijalne zaštite su:

1. centar za socijalni rad;
2. ustanove za smeštaj korisnika i
3. ustanove za dnevni boravak i pomoć u kući.²⁸⁸

Socijalna zaštita predstavlja organizovanu društvenu delatnost, koja ima za cilj pružanje pomoći građanima i njihovim porodicama kada dođu u stanje socijalne potrebe i preduzimanje mera za nastajanje i otklanjanje posledica takvog stanja.²⁸⁹

Socijalna sigurnost obezbeđuje se građanima koji su nesposobni za rad, a nemaju sredstva za izdržavanje, kao i građanima i porodicama koji svojim radom, putem srodničke obaveze izdržavanja, po osnovu imovine ili imovinskih prava ili na drugi način ne mogu da obezbede dovoljna sredstva za zadovoljenje osnovnih životnih potreba.

²⁸⁸ Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđenju socijalne sigurnosti, Službeni glasnik RS 29/01, -lan 76

²⁸⁹ Isto, -lan 2.

Prava u socijalnoj zaštiti i socijalnoj sigurnosti su:

1. materijalno obezbeđenje,
2. dodatak za pomoć i negu drugih lica,
3. pomoć za osposobljavanje za rad,
4. pomoć u kući, dnevni boravak, smeštaj u ustanovu ili smeštaj udrugu porodicu,
5. usluge socijalnog rada,
6. oprema korisnika za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu i
7. jednokratne pomoći.²⁹⁰

Materijalno obezbeđenje pripada pojedincu, koji živi sam, odnosno porodici, koja ostvaruje prihode ispod nivoa socijalne sigurnosti. Pojedinaac ili porodica, osim uslova koji se odnosi na nivo prihoda, treba da ispunjavaju i druge uslove propisane zakonom. Pravo na materijalno obezbeđenje imaju i osobe nesposobne za rad.

Nesposobni za rad su: žena starija od 60 godina i muškarac stariji od 65 godina, dete do navršene petnaeste godine života, ili do kraja srednjoškolskog redovnog školovanja i lice potpuno nesposobno za rad prema propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Materijalno obezbeđenje utvrđuje se u mesečnom novčanom iznosu.

Pravo na dodatak za pomoć i negu drugih lica ima lice kome je zbog prirode i težine stnja povrede ili bolesti neophodna pomoć i nega za obavljanje radnji radi zadovoljenja osnovnih životnih potreba.

Pomoć za osposobljavanje za rad imaju deca i omladina ometena u razvoju i odrasla invalidna lica koja se mogu osposobiti za rad. Pravo na pomoć za osposobljavanje za rad ostvaruje se u vidu: upućivanja na osposobljavanje, materijalnog obezbeđenja, naknade troškova smeštaja, troškova prevoza i naknade troškova osposobljavanja.

Pravo na pomoć u kući, dnevni boravak, smeštaj ili drugu porodicu priznaje se licu kome porodica ne može da obezbedi odgovarajuću zaštitu i licu bez porodičnog staranja.

Oprema korisnika za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu obuhvata odeću, obuću ili troškove za prevoz korisnika do ustanove, odnosno porodice.

Pravo na jednokratnu pomoć obezbeđuje se licu koje se iznenada ili trenutno nađe u stanju socijalne potrebe.

Usluge socijalnog rada podrazumevaju preventivnu delatnost, dijagnostiku, tretman i savetodavno-terapijski rad u cilju pružanja stručne pomoći pojedincima i porodicama za rešavanje životnih teškoća.

U našem zakonodavstvu postoje i drugi zakoni koji se odnose na rešavanje socijalnih problema, kao što su Zakon o društvenoj brizi o deci, Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o obaveznom socijalnom osiguranju i dr.

Siromaštvo je problem svih zemalja, bez obzira na nivo ekonomskog razvoja. Međutim, nemoguće je na isti način ga posmatrati kada se radi o razvijenim zemljama i onima koje to nisu. U zemljama razvijenog sveta, siromaštvo se javlja kao propratni problem ekonomskog razvoja i neophodna su velika socijalna davanja kako bi se ono ublažilo. S druge strane, su nedovoljno razvijene zemlje koje se pored osnovnog problema, sopstvene ekonomske nerazvijenosti susreću sa još jednim koji tu nerazvijenost može da produbi ukoliko se blagovremeno ne rešava. Prednost

²⁹⁰ Isto, -lan 9.

nerazvijenih zemalja, gde spada i naša zemlja je, možda u tome što mogu da načine programe makroekonomske stabilizacije u kojima neće biti zapostavljeni ovi socijalni problemi, pa će se, na taj način, izbeći nepotrebni ekonomski troškovi koje oni mogu da izazovu.

IV OPOREZIVANJE DOHOTKA FIZIČKIH LICA U SRBIJI

4.1. POJAVA POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA U SRBIJI

4.1.1. Istorijski razvoj poreza na dohodak fizičkih lica u Srbiji

Istorijski razvoj poreza na dohodak fizičkih lica u našoj zemlji, u prvom delu razvojnog ciklusa, prošao je kroz sve one faze koje prate razvoj ovog poreskog oblika i u drugim zemljama savremenog sveta. Prelazak sa subjektivnih poreza, kao što su glavarina, vojnica i klasni porez²⁹¹, preko pojedinačnih poreza na prihode, do sintetičkog poreza na dohodak kao njegovog najsavršenijeg oblika i ponovni povratak na mešovitu formu oporezivanja, bio je dug i ni malo jednostavan. Od trenutka kada je uveden društveno-ekonomski i politički sistem zasnovan na društvenoj svojini, planskom upravljanju privredom i neadekvatnim tržišnim odnosima, razvoj poreza na dohodak fizičkih lica krenuo je u pogrešnom pravcu. Poreski sistem socijalističke države u potpunosti je odgovarao ukupnom društveno-ekonomskom i političkom sistemu. Ovako kreiran, poreski sistem se temeljio na lošim osnovama i samim tim iz njega su proizilazili deformisani poreski oblici.

Poreski sistem, u ovom periodu karakterisao se *vertikalnom raspodelom fiskalnog suvereniteta*. Federalna država je imala ograničeni, dok su republike imale potpun fiskalni suverenitet. Ustavom iz 1974. godine republike su dobile pravo i ovlašćenje da

²⁹¹ Ljubomir Dukanac, Osnovni problemi porezivanja, Beograd, 1938, str. 297.

ustanovljavaju, uvode i određuju visinu svih neposrednih i posrednih poreza. Ovakva zakonska osnova, dovela je do formiranja devet poreskih sistema : šest republičkih, dva pokrajinska i jedan federalni. Primenjivao se, do tada nepoznat u savremenoj praksi, sistem kotizacija, po kome je više od 40% sredstava za finansiranje budžeta Federacije, poticalo od doprinosa koji su republike i pokrajine transferisale Federaciji iz svojih izvornih prihoda.²⁹² Na ovaj način je Federacija bila lišena najizdašnjih poreskih prihoda, pa je celokupan poreski sistem bio isključivo fiskalnog karaktera. Država nije imala dovoljno sredstava za vođenje stabilizacione politike i ostvarivanje redistributivnih i ostalih vanfiskalnih ciljeva.

Sledeća karakteristika poreskog sistema tadašnje centralno-planske privrede bila je ta što je finansiranje bilo dezintegrisano na tri relativno nezavisna *podсистема* :

- podsistem finansiranja opštih društvenih potreba,
- podsistem finansiranja zajedničkih potreba,
- podsistem finansiranja heterogenih zajedničkih potreba u materijalnoj proizvodnji.²⁹³

S obzirom na to da je fiskalni sistem bio podeljen, Federacija nije bila u mogućnosti da ostvaruje *vanfiskalne ciljeve*. Sredstva za formiranje budžetske potrošnje bazirala su se isključivo na posrednim porezima (koji su iznosili čak 80% ukupnih javnih prihoda), a neposredni porezi su obezbeđivali samo 20% ukupnih sredstava. U razvijenim poreskim sistemima taj odnos je bio u korist neposrednih poreza 70%, prema 30% posrednih poreza.²⁹⁴

Porez na dohodak preduzeća i porez na lične dohotke, kao osnovni neposredni porezi, bili su dezintegrisani. Dve trećine njihovog potencijala bilo je usmeravano kroz nekoliko desetina različitih namenskih doprinosa.

Najznačajniji poreski oblik je bio porez na promet, koji je delovao inflatorno na privredu. S obzirom na to da je porez na promet imao oblik jednofaznog poreza u fazi trgovine na malo, njegova poreska osnovica bila je cena robe u maloprodaji, tako da je sa povećanjem poreske stope, automatski dolazilo do povećanja cena i pojave inflacije. Za razliku od našeg poreskog sistema, u većini razvijenih poreskih sistema, već je bio uveden porez na dodatu vrednost, kod koga je osnovicu za oporezivanje činila dodata vrednost.

Preduzeća nisu plaćala porez u odnosu na ostvarene rezultate poslovanja, već je oporezivanje vršeno putem dažbina, koje su tretirane kao rashodi preduzeća i odbijale su se od prihoda.

U poreskom sistemu su prevladavali *posredni porezi*, tj porezi na potrošnju, pa se može reći da je on imao regresivne efekte na privredu. Bilo je neophodno uvesti progresivne poreze kako bi se regresivno dejstvo anuliralo.

Poreska politika je bila rezultat dogovora između republika i sprovođila se donošenjem interventnih mera kojima su obezbeđivana nedostajuća sredstva. Primenjivana je sektorska diferencijacija poreskog tereta, beneficije na selektivnim osnovama i druge mere. Poreska politika je potpuno neplanski vođena, bez neke prave

²⁹² Bogoev Ksent, Aktuelna pitanja poreskog sistema i politike- opredeljenja i problemi, Finansijska praksa br. 5-6/1984, Institut za javne finansije Zagreb, 1984.

²⁹³ Trklja Milivoje, Faktori i ograničenja fiskalne reforme iz 1991. godine u Republici Srbiji, Finansije 7-8, 1993, str. 293.

²⁹⁴ Revenue Statistics of OECD Members Countries, Paris, 1998.

strategije. Pomoću ovako vođene fiskalne politike bilo je moguće realizovati samo fiskalnu funkciju, dok su stabilizaciona, razvojna i alokativna funkcija bile zapostavljene.

S obzirom na to da je poreski sistem bio oličenje društveno-ekonomskog i političkog uređenja, odnos posrednih i neposrednih poreza u njemu bio je poremećen u odnosu na uporedne poreske sisteme tržišnih privreda. Tako su, neposredni porezi- porez na dohodak fizičkih lica i porez na dohodak pravnih lica imali mali bilansni značaj. Porez na dohodak fizičkih lica, krajem '80-ih, predstavljao je nešto manje od 3% poreskih prihoda, dok se danas smatra jednim od najizdašnjih poreskih oblika. Međutim, to ne znači da dohodak fizičkih lica nije bio opterećen. Naprotiv, skoro 40% dohotka se zahvatalo putem različitih vrsta doprinosa.

Ustavom iz 1974. godine, sistem oporezivanja dohotka bio je prepušten republikama i pokrajinama.²⁹⁵ One su imale potpuni fiskalni suverenitet. Porez na dohodak fizičkih lica bio je analitički, cedulaarni porez, koji je teretio samo pojedine vrste prihoda i to: lični dohodak, lični dohodak od poljoprivredne delatnosti, lični dohodak udruženih zemljoradnika, dohodak ostvaren samostalnim obavljanjem zanatskih i drugih privrednih delatnosti, lični dohodak od samostalnog obavljanja profesionalne delatnosti, lični dohodak od autorskih prava i prihode od imovine. Poreske stope su bile proporcionalne.

Porez na ukupan prihod građana sa progresivnim poreskim stopama, bio je uveden kao korektivni element čime je oporezivanje dohotka imalo karakter mešovitog sistema. Ovaj dodatni porez, plaćali su oni obveznici koji su ostvarivali prihod iznad trostrukog iznosa prosečnog ličnog dohotka, koji je bio zakonom propisan.

Međutim, za svaku pojedinačnu vrstu prihoda posebno se određivala poreska osnovica, poreska stopa, poreske olakšice, što ukazuje na to da je porez na dohodak, ipak imao karakter fragmentisanosti, bez obzira na uvođenje korektivnog godišnjeg poreza. S druge strane, proporcionalne poreske stope nisu obezbeđivale dovoljno sredstava za obavljanje vanfiskalnih ciljeva. Osim toga, one nemaju osobinu automatskog stabilizatora i ne mogu stabilizaciono da deluju na ciklična kolebanja u privredi.

S obzirom na to, uvidelo se da je, u sistemu oporezivanja dohotka nešto trebalo menjati. Bilo je očigledno da ovakav, zakonom definisan sistem oporezivanja dohotka, nije u stanju da zadovolji potrebe savremene države, kao što je slučaj sa sintetičkim porezom na dohodak. To je krajem osamdesetih izazvalo brojne polemike finansijskih teoretičara.

Predlozi za **promene** u sistemu oporezivanja dohotka bili su dvojaki:

- zadržati cedulaarni sistem oporezivanja uz uvođenje određenih poboljšanja,
- uvesti sintetički porez na dohodak, koji predstavlja opšte prihvaćen poreski oblik u velikom broju savremenih država.

U skladu sa ovim predlozima, izdvojile su se dve grupe mišljenja. Jedni su bili protivnici uvođenja sintetičkog poreza na dohodak, dok su drugi bili pristalice uvođenja ovakve forme poreza na dohodak fizičkih lica. Protivnici su polazili od toga da bi progresivno oporezivanje narušilo princip horizontalne pravičnosti, po kome relativni odnosi u dohotku između poreskih obveznika, ne smeju da budu promenjeni nakon oporezivanja. Progresivno oporezivanje te odnose menja. Takođe, po njihovom mišljenju, progresivni porezi dovode do smanjenja radnog napora i destimulativno deluju na ponudu radne snage. Oni su smatrali, da je u vreme stagnacije i visoke nezaposlenosti iluzorno

²⁹⁵ Ustav SFRJ, 1974.g.

govoriti o uvođenju sintetičkog poreza na dohodak, jer za njegovo uvođenje još uvek ne postoje odgovarajući uslovi. Zbog toga su oni sugerisali da se zadrži cedularni sistem oporezivanja uz uvažavanje izvesnih novina. Te novine su se odnosile na diferenciran tretman različitih vrsta prihoda putem proporcionalnih poreskih stopa uz uvažavanje poreskih olakšica i oslobođenja. Takođe, oni su predlagali da se poveća broj poreskih obveznika, čime bi redistributivna funkcija došla do izražaja.

Zastupnici uvođenja sintetičkog poreza na dohodak su kao argumente navodili, pre svega, načelo vertikalne pravičnosti u oporezivanju, po kome oni koji ostvaruju veće dohotke treba da plate veći iznos poreza, što se postiže progresivnim oporezivanjem. Progresivno oporezivanje omogućava zadovoljenje principa oporezivanja prema ekonomskoj snazi poreskog obveznika. Takođe, kao argument u korist uvođenja sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica navođena je i mogućnost uporedivosti našeg sistema oporezivanja dohotka sa sintetički orjentisanim sistemima oporezivanja dohotka savremenih država. Na kraju, oni su isticali da se putem sintetičkog oporezivanja prihoda, svi prihodi sintetizuju i plaća se porez na ukupan dohodak, što vodi smanjenju sive ekonomije. U to vreme, u našoj zemlji siva ekonomija je, itekako bila prisutna, sa tendencijom jačanja.

Porez na dohodak fizičkih lica bio je regulisan ovim zakonom, sve do 1991. godine kada je sprovedena reforma poreskog sistema, a samim tim i ovog poreskog oblika. Reforma je imala za cilj donošenje i primenu zakona kojima se uređuju direktni porezi i drugi javni prihodi. Takođe, cilj ove reforme, u domenu indirektnog oporezivanja, bio je uvođenje poreza na dodatu vrednost. S tim u vezi, u Srbiji je 1. januara 1992. godine doneto ukupno sedam zakona, među kojima i Zakon o porezu na dohodak građana. Ovim zakonom je u poreski sistme Srbije uvedeno sintetičko oporezivanje dohotka fizičkih lica.

Poreska reforma iz 1991. godine doprinela je stvaranju novog fiskalnog sistema koji je imao sledeće karakteristike :

- sve državne funkcije su finansirane iz budžeta republika, čime je izvršena reintegracija javnih prihoda,
- novi fiskalni sistem bio je usklađen sa sistemima razvijenih zemalja,
- izvršena je redistribucija poreskog tereta ;
- napušten je sistem cedularnog oporezivanja dohotka,
- obezbeđen je jednak tretman svih poreskih obveznika,
- uveden je doprinos za socijalno osiguranje i
- stvorena je samostalna državna poreska administracija.²⁹⁶

Na ovaj način kreiran je sistem javnih prihoda i javnih rashoda koji u osnovi odgovara zahtevima tržišne ekonomije. U toku narednih nekoliko godina došlo je do značajnih izmena. Što se tiče poreza na dohodak građana, snižene su poreske stope i proširena je poreska osnovica.

Zakonom o porezu na dohodak građana iz 1998. godine izvršene su sledeće promene :

- proširen je obuhvat ličnih primanja ;
- progresivne poreske stope poreza na zarade, su zamenjene proporcionalnom stopom od 14% ;

²⁹⁶ \orje Pavlovi}, Poreski sistem, Ra-novodstvo, Beograd, 2005, str. 18.

- posebno je regulisan godišnji porez na dohodak ;
- uveden je poreski kredit i
- sistem oporezivanja dohotka je i formalno promenjen sa sintetičkog (koji nikada nije korišćen) na mešoviti način oporezivanja.

Na osnovu podataka iz tabele ispod, može se zaključiti da je učešće poreza na dohodak građana u strukturi ukupnih javnih prihoda bilo mnogo niže nego što je to slučaj u razvijenim tržišnim privredama. U ovom periodu učešće ovog poreza u strukturi ukupnih javnih prihoda iznosilo je 16,1%, dok je u istom periodu, u zemljama OECD-a, ono iznosilo 26,8%. Podaci pokazuju da su ove niske vrednosti učešća poreza na dohodak građana u strukturi ukupnih javnih prihoda, zapravo, posledica loše ekonomske situacije u državi i stanja opšte stagnacije, praćene nezaposlenošću i inflacijom. Dohoci građana su bili na izuzetno niskom nivou, tako da ne iznenađuje podatak o niskom učešću poreza na dohodak fizičkih lica.

Što se tiče poreza na dobit preduzeća, situacija je još drastičnija. Njegovo učešće u ukupnim javnim приходima u Srbiji u ovom periodu iznosilo je manje od 1%, tačnije 0,8%, dok je u državama OECD-a ovo učešće iznosilo 8,2%. Međutim, razlozi za ovakvu situaciju nisu samo ekonomska stagnacija i poslovanje sa gubitkom, već pre svega visok nivo sive ekonomije.

Tabela 22: Komparativni pregled strukture javnih prihoda u Srbiji i zemljama OECD-a u periodu '90-ih godina XX veka

Vrsta poreza	Učešće poreza u poreskoj strukturi (u%)	
	Srbija	OECD
Porez na dohodak fizičkih lica	16,1	26,8
Porez na dobit korporacija	0,8	8,2
Doprinosi za socijalno osiguranje	49,6	25,1
Porezi na imovinu	1,4	5,4
Porez na promet	20,0	17,8
Akcize i carine	6,6	14,7
Ostale dažbine	5,5	2,0

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije, Ostvareni prihodi po vrstama prihoda u preiodu 1994-1998. godine; OECD Revenue Statistics of OECD Membe Countries, Paris, 1998.

Za razliku od prve dve vrste poreza koje smo razmatrali, doprinosi za socijalno osiguranje, bili su mnogo više zastupljeni u strukturi javnih prihoda u Srbiji (36,3%), nego u zemljama OECD-a (25,1%). Na taj način su, ionako mala, lična primanja bila izložena velikom fiskalnom opterećenju.

Što se tiče poreza na promet, njegovo učešće u ukupnim javnim приходima bilo je približno kao i u zemljama OECD-a, i iznosilo je 20%. Međutim, za razliku od zemalja OECD-a, gde je primenjivan porez na dodatu vrednost, u Srbiji je u to vreme korišćen porez na promet u maloprodaji sa sasvim različitim efektima na privredna kretanja.

Akcize i carine su beležile manje učešće u odnosu na zemlje članice OECD-a. U Srbiji je iznosilo 6,6%, dok je u zemljama OECD-a bilo 14,7%, što je rezultat sankcija i smanjene međunarodne trgovine naše zemlje sa inostranstvom.

Porez na imovinu je u Srbiji beležio malo učešće u ukupnim javnim prihodima i to 1,4%, dok je u zemljama OECD-a njegovo učešće bilo iznad 5%.

U sledećoj tabeli biće prikazana struktura poreskih prihoda u Srbiji u periodu od 2003. do 2007. godine.

Tabela 23: Struktura poreskih prihoda u Srbiji

Godina	Ukupni porezi	Porez na dohodak građana	Porez na dobit preduzeća	Porez na promet/ PDV	Akcize	Carine	Ostali porezi
2003.	100%	21%	2,1%	42,5%	22,9%	9,5%	2,4%
2004.	100%	17,6%	2,1%	43%	22,2%	11%	3,95%
2005.	100%	13%	2,42%	55,3%	18,3%	10%	1%
2006.	100%	14,6%	3,9%	51,5%	18,7%	10,4%	0,97%
2007.	100%	12,3%	5,3%	52%	18,2%	11,2%	0,99%

Izvor: Bilten javnih finansija, Ministarstvo finansija, Beograd, decembar 2007. godina

Ovi podaci nam pokazuju da je poreska struktura u Srbiji bila krajnje neprilagođena tržišnim uslovima privređivanja i bile su neophodne velike promene.

U proleće 2001. godine otpočela je nova *fiskalna reforma* koja je bila nastavak prethodne reforme. Ova poreska reforma karakteriše se velikim brojem novih poreskih zakona. Jedan od njih bio je i Zakon o porezu na dohodak građana. U ovaj zakon, još uvek, nije ugrađen sintetički porez na dohodak fizičkih lica, zbog neadekvatne informacione podrške i drugih uslova koji nisu bili ispunjeni. Ali i pored toga što je zadržano cedularno oporezivanje dohotka, nova rešenja su uticala na stvaranje uslova za njegovo uvođenje. Tako, korišćenje bruto zarade predstavlja pretpostavku za dalje promene i osavremenjivanje poreza na dohodak fizičkih lica. Tokom godine se vrši akontaciono oporezivanje, da bi se na kraju godine utvrdila godišnja poreska obaveza.²⁹⁷ Ovaj zakon je doživeo određene izmene i dopune, ali je još uvek na snazi i očekuje se njegova zamena zakonom koji bi podrazumevao sintetičko oporezivanje dohotka.

S obzirom na to da je opredeljenje ekonomske politike zemlje ka tržišno orjentisanim privredama, neophodna je reforma poreskog sistema u sferi neposrednih poreza, pre svega poreza na dohodak fizičkih lica.

4.1.2. Pokušaj uvođenja sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica u poreski sistem Srbije

Nakon brojnih diskusija o uvođenju sintetičkog poreza na dohodak, početkom devedesetih, preduzeti su prvi koraci u tom pravcu. Tako, je najpre 1990. godine usvojen

²⁹⁷ Isto, str. 26.

od strane Skupštine dokument « Osnovne koncepcije reforme fiskalnog sistema ». Cilj ove reforme bio je napuštanje fiskalnog sistema dogovorne ekonomije i izgradnja fiskalnog sistema koji odgovara tržišnoj privredi, kako zbog tranzicije naše privrede, tako i zbog neophodnosti uključivanja u međunarodne finansijske integracione tokove.²⁹⁸ Na osnovu ovog dokumenta, sprovedena je reforma fiskalnog sistema 1991. godine.

Poreska reforma je uvažavala princip alokativne neutralnosti u izgradnji poreskog sistema. Taj sistem bi trebalo da bude u skladu sa poreskim sistemima razvijenih tržišnih privreda. Reforma se zasnivala na izgradnji transparentnog i stabilnog poreskog sistema, koji će uvažavati razvojne ciljeve poreske politike. U skladu sa tim, bilo je neophodno unaprediti sistem utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda, tj. izgraditi modernu poresku administraciju. Ovo su neki od polaznih principa poreske reforme koja je, u samom početku, bila podržana od strane izvršne vlasti.

Cedularno oporezivanje je trebalo zameniti sintetičkim oporezivanjem dohotka fizičkih lica od koga se očekivalo da ispuni sledeće ciljeve :

- da se uvede jedinstven, sintetički porez za oporezivanje dohotka fizičkih lica koji bi zbog primene progresivnih poreskih stopa odgovarao zahtevu za oporezivanjem prema stvarnoj ekonomskoj snazi. Na taj način, bi bili zadovoljeni zahtevi za *vertikalnom i horizontalnom pravičnošću* u oporezivanju;
- da se obezbedi, putem progresivnog oporezivanja dovoljno sredstava za potrebe održanja životnog standarda socijalno najugroženijih kategorija stanovništva, čime bi *redistributivna funkcija* fiskalne politike bila zadovoljena,
- da se iskoristi progresivno oporezivanje dohotka za potrebe *stabilizacije* cikličnih kretanja privrede i za vođenje aktivne stabilizacione poreske politike kroz uticaj na agregatnu tražnju i raspoloživi dohodak,
- da se poboljša u organizacionom, kadrovskom i tehničkom smislu *poreska administracija*, kako bi uspešno mogla da podrži jedan od administrativno najzahtevnijih poreskih oblika;
- da Republika Srbija dobije *potpun fiskalni suverenitet* prilikom uvođenja sintetičkog poreza na dohodak građana;
- da se smanji poreska evazija i vrati *poverenje* u nosioce poreske politike.

Na osnovu ovako postavljenih principa i ciljeva poreske reforme, može se zaključiti da je ona predstavljala ozbiljan korak za prelazak sa konzervativnog na savremen i moderan poreski sistem.

Početkom 1992. godine, donet je paket od šest poreskih zakona, kojima je normativno uveden nov poreski sistem. Jedan od njih je bio i Zakon o porezu na dohodak građana, koji je podrazumevao uvođenje sintetičkog oporezivanja dohotka. On je na potpuno nov način regulisao oporezivanje dohotka fizičkih lica. Ovim zakonom i Zakonom o porezu na dohodak građana iz 1994. godine, u potpunosti je regulisana problematika oporezivanja dohotka u periodu od 1992. do 1998. godine.

Ovim zakonskim aktima uređeni su elementi sintetičkog poreza na dohodak građana. Obveznik poreza na dohodak građana je fizičko lice koje ostvaruje dohodak.²⁹⁹

²⁹⁸ Gor~i} Jovan, Zatvaranje poreske matrice i reforma poreskog sistema i poreske politike, Ekonomija preduze}a, 3-4/96, str. 155.

²⁹⁹ Slu`beni glasnik RS, br.76/91.

Što se tiče rasprostiranja poreske obaveze, zakonodavac se opredelio za princip rezidenstva. To znači da su rezidenti Srbije plaćali porez na svoj dohodak bez obzira na to gde su ga ostvarili, dok su nerezidenti plaćali porez samo na dohodak koji su ostvarili na teritoriji Srbije. U pogledu fiskalnog tretman oporezivanja društva lica, zakonodavac je bio uzdržan, da bi ih 1997. godine svrstao u kategoriju obveznika poreza na dobit preduzeća.

Poreska osnovica je definisana kao zbir neto prihoda iz svih izvora, osim onih koji su posebno izuzeti zakonom. Predmet oporezivanja, dakle ne predstavljaju pojedinačno ostvareni prihodi, već njihov zbir u toku jedne kalendarske godine. Time je objekt oporezivanja određen sintetički. Neto prihod je razlika između bruto prihoda i troškova koje je obveznik imao prilikom ostvarivanja tih prihoda. Porezom na dohodak građana obuhvaćene su sledeće vrste prihoda koje čine dohodak :

- lična primanja,
- prihodi od poljoprivrede i šumarstva,
- prihodi od samostalne delatnosti,
- prihodi od autorskih prava i prava industrijske svojine,
- prihodi od kapitala,
- prihodi od nepokretnosti,
- kapitalni dobici i
- ostali prihodi.

Svi vrste prihoda oporezovane su akontaciono po proporcionalnim poreskim stopama. Oporezivanje ličnih primanja je bilo izloženo čestim promenama. Ova primanja su oporezovana nižim poreskim stopama od ostalih vrsta primanja i to zbog toga što su lična primanja u ovom periodu bila izuzetno niska, zbog stanja opšte ekonomske stagnacije u zemlji, zatim, ona su izložena visokim stopama doprinosa za socijalno osiguranje i osiguranje u slučaju nezaposlenosti i zato što ovi prihodi predstavljaju najizdašniji izvor poreskih prihoda.

Zbir svih neto prihoda čini dohodak od koga se nakon izuzimanja određenih kategorija prihoda, dobija dohodak za oporezivanje. Zakon o porezu na dohodak građana, predvideo je da to budu sledeći prihodi: zarade ratnih invalida, zarade invalidnih lica, dečji i materijalni dodatak, stipendije i krediti učenika, naknade za vreme nezaposlenosti, naknada iz zdravstvenog osiguranja, naknada za tuđu pomoć i negu, penzije i invalidnine itd. Ono što je upečatljivo je da je zakonodavac izuzeo iz oporezivanja penzije i invalidnine, dok su one predmet oporezivanja u svim savremenim državama.

Kada se od dohotka za oporezivanje odbiju standardni i nestandardni odbici dobija se oporezivi dohodak koji, u krajnjem predstavlja osnovicu za oporezivanje. Standardni odbici predstavljaju poreske olakšice koje se pružaju svakom obvezniku poreza na dohodak građana koji ispunjava zakonom propisane uslove i koji ne zavise od veličine rashoda koje je obveznik imao. Zakonom o porezu na dohodak građana iz 1991. godine kao osnov za odobravanje standardnih odbitaka predviđeni su:

- egzistencijalni minimum,
- oslobođenje za izdržavanu decu,
- starosno oslobođenje za lica sa navršениh 65 godina života i
- oslobođenje za izdržavanu decu i druge članove porodice koji imaju smetnje u psihofizičkom razvoju.³⁰⁰

³⁰⁰ Isto

S druge strane, nestandardni odbici su one poreske olakšice koje zavise od veličine rashoda koje je poreski obveznik zaista imao. Nestandardni odbici su : plaćene premije za životno i dobrovoljno socijalno osiguranje, iznosi utrošeni za nabavku lekova i ortopedskih pomagala i za lečenje u zdravstvenim ustranovama i kroz kućnu negu obveznika, obavezni doprinosi za socijalno osiguranje, plaćeni porezi i druge javne dažbine na imovinu i na prihode, ulaganja u rešavanje stambenog pitanja, ulaganja u cilju zaštite životne sredine, sredstva utrošena za plaćanje školarine, ulaganja u kupovinu opreme, knjiga i časopisa iz oblasti nauke, kulture, umetnosti i obrazovanja, plaćanje dobrovoljnih priloga itd.

Zakonom je bilo predviđeno da se porez na dohodak plaća godišnje, ali da se oporezivanje svih navedenih kategorija prihoda plaća akontaciono i to po odbitku ili po osnovu rešenja poreskog organa. Po rešenju nadležnog organa plaćaju se porezi na : prihode od poljoprivrede i šumarstva, prihode od samostalne delatnosti, kapitalne dobitke i ostale prihode na koje se akontacioni porez plaća po odbitku. Svi ostali prihodi podležu plaćanju poreza po odbitku od svakog pojedinačno ostvarenog prihoda.

Na kraju godine se plaćao godišnji porez na dohodak, podnošenjem poreske prijave i sintetizovanjem svih ostvarenih neto prihoda. Poreska osnovica određivana je sabiranjem svih obveznikovih neto prihoda po isteku godine, što je karakteristično za sintetički način oporezivanja dohotka. Poreska stopa godišnjeg poreza na dohodak bila je jedinstvena i progresivna, dok su poreske stope akontacionih poreza na sve prihode poreskog obveznika bile proporcionalne.

Ako bismo analizirali karakter poreza na dohodak građana u Srbiji u periodu 1992-1998. godine, možemo zaključiti da je on imao osobine i sintetičkog i mešovitog poreza na dohodak. Ono što ga karakteriše kao sintetički porez su sledeće činjenice :

- poreska osnovica je sintetizovana u vidu zbira neto prihoda iz svih izvora,
- način određivanja oporezivog dohotka je isti kao i u drugim zemljama koje su primenjivale sintetičko oporezivanje dohotka,
- poreski obveznik je zakonom određen na jedinstven način, bez obzira na vrstu prihoda koje ostvaruje,
- izuzimanja iz dohotka su bila određena jedinstveno,
- poreske olakšice u vidu standardnih i nestandardnih odbitaka, utvrđene su na jedinstven način,
- priznavane su poreske olakšice u odnosu na konkretnu vrstu ostvarenog prihoda,
- poreske stope godišnjeg poreza na dohodak građana bile su progresivne i primenjuju se na jedinstveno utvrđenu poresku osnovicu itd.³⁰¹

S druge strane, određena zakonska rešenja ukazuju na mešoviti karakter poreza na dohodak građana :

- poreske stope kod akontacionih poreza su proporcionalne, i iznose 20%,
- nije dozvoljeno prebijanje gubitaka kod jednih prihoda, drugim vrstama prihoda,
- za prihode od poljoprivrede i šumarstva poreska osnovica se utvrđuje na osnovu katastarskog prihoda,
- prihodi od samostalne delatnosti su podvrgavani drugačijem poreskom tretmanu od drugih prihoda,
- primenjivano je paušalno oporezivanje za određene vrste prihoda,

³⁰¹ Službeni glasnik RS, br.76/91, 43/94, 53/95, 54/96, 60/97,20/98

- kod pojedinih prihoda se umesto stvarnih, odbijaju normativni troškovi, itd.

U periodu od 1994. do 1998. godine, za poreski sistem naše zemlje karakteristično je to da je postojao nesklad između zakonskog uređenja poreskih oblika i njihove primene u praksi. Jedno od krupnijih neslaganja se odnosilo na to što naplata godišnjeg poreza na dohodak građana, nije sprovedena, tj. suspendovana je odlukom Skupštine Srbije. Na taj način porez na dohodak fizičkih lica sveo se na niz cedularnih poreza po proporcionalnim poreskim stopama, koji su akontaciono naplaćivani, dok je ukupan godišnji porez bio izostavljen. Na taj način porez na dohodak građana je izgubio svoj sintetički karakter.

Razlozi za neuspeh koji je sintetički porez na dohodak doživeo u Srbiji bili su brojni, a kao najznačajniji mogu se izdvojiti sledeći :

- sintetički porez na dohodak zahteva visok nivo *stabilnosti i privrednog razvoja*, dok je u Srbiji uveden u nestabilnim monetarnim uslovima i u vreme privrednog kolapsa. Ekonomska situacija u zemlji se ogledala u padu privredne aktivnosti, rastu nezaposlenosti, padu životnog standarda, postojanju hiperinflacije, smanjenju nacionalnog dohotka itd ;
- on se uvodi u državama sa visokim *nacionalnim dohotkom* po glavi stanovnika, jer je to pretpostavka visokog fiskalnog kapaciteta stanovništva ;
- uvođenje sintetičkog poreza na dohodak podrazumeva *tržišne uslove privređivanja*, dok je u Srbiji zbog političke i ekonomske nestabilnosti neuspešno izvršena privredno-sistemska reforma i uvođenje tržišnih uslova privređivanja ;
- uvođenje sintetičkog poreza na dohodak pratio je *raspad SFRJ*, države čiji je Srbija bila član, građanski rat i ekonomske sankcije uvedene od strane međunarodne zajednice ;
- *poreska administracija* nije bila ni kadrovski, ni tehnički osposobljena za sprovođenje i naplatu ovog poreskog oblika ;
- uvođenju sintetičkog poreza na dohodak nije pogodovalo stanje « *sive ekonomije* » koja je bila jako izražena, a država nije činila ništa da je suzbije u cilju očuvanja socijalnog mira itd.

Na osnovu napred navedenih razloga za neuspeh poreske reforme, može se zaključiti da poreska vlast nije izabrala adekvatan trenutak za sprovođenje poreske reforme, s obzirom na stanje u državi koje je osim privredne nerazvijenosti bilo praćeno političkom krizom, galopirajućom inflacijom i padom društvenog proizvoda.³⁰² Uz to je i privredna reforma izazvala određen stepen destabilizacije u privredi, koja se, uz sve ovo, prilagođavala novonastalom poreskom ambijentu. Zbog toga je proces privredne reforme krenuo krivim tokom i nije sproveden do kraja.

Zakonodavac je, zbog neuspeha primene sintetičkog poreza na dohodak u okviru privredne reforme 1992-1998. godine, ubrzo ukinuo ovaj način oporezivanja dohotka i reformom iz 1998. godine vratio se kombinovanom (mešovitom) modelu oporezivanja dohotka, koji je i dan danas na snazi. Ovo je značilo “korak nazad”, ali je bilo neminovno sačekati da se u privredi stvore uslovi za uvođenje sintetičkog poreza na dohodak, koji predstavlja najsloženiju formu oporezivanja dohotka.

³⁰² Trklja Milivoje, Faktori i ograničenja fiskalne reforme iz 1991. godine u Republici Srbiji, Finansije 7-8, 1993, str. 293.

4.2. ELEMENTI POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA U SRBIJI

Majskom reformom iz 1998. godine zvanično je napušten sintetički način oporezivanja dohotka fizičkih lica i izvršen je povratak na predreformsko stanje, koje je podrazumevalo kombinovani-mešoviti sistem oporezivanja dohotka. Donet je Zakon o porezu na dohodak građana po kome se prihodi iz različitih izvora akontaciono cedularno oporezuju, dok se ukupan dohodak oporezuje godišnjim porezom na dohodak građana.

Zakon o porezu na dohodak građana od 20. aprila 2001. godine je i sada važeći, ali je pretrpeo izvesne izmene i dopune i to Zakonima o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana od 1. januara 2003. i 1. januara 2005. godine.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana iz 2003. godine, izvršene su sledeće izmene :

- smanjena je stopa poreza na prihode od poljoprivrede i šumarstva i na prihode od samostalne delatnosti sa 20% na 14%,
- godišnji prihod se oporezuje proporcionalnom stopom od 10%,
- izmenjeni su neoporezivi iznosi otpremnine kod odlaska u penziju i otpremnina, odnosno novčanih naknada kod prestanka potrebe za radom zaposlenog,
- usklađena je zarada u poreskom smislu sa Zakonom o radu,
- propisana je poreska olakšica kod oporezivanja dividendi,
- porez na kapitalne dobitke ne plaća se na prihode ostvarene prodajom obveznica koje izdaje Republika po osnovu Zajma za privredni razvoj i po osnovu devizne štednje građana,
- utvrđen je poseban poreski tretman primanja sportista i sportskih stručnjaka idr.³⁰³

Takođe, iz Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana iz 2005. godine, mogu se izdvojiti sledeće bitne izmene :

- ujednačavanje oporezivanja prihoda od samostalne delatnosti sa dobiti pravnih lica,
- stimulisanje zapošljavanja novih radnika,
- podsticanje dobrovoljnog penzijskog osiguranja,
- pravičnije oporezivanje prihoda po osnovu izvođenja estradnih programa,
- stvorene su pretpostavke za uspostavljanje veće finansijske discipline, jer je pooštrena fiskalna odgovornost poreskih obveznika idr.³⁰⁴

Osnovni elementi poreza na dohodak građana (dohodak, prihodi koji podležu oporezivanju, način oporezivanja, godišnji porez na dohodak, poreski obveznik, poreske olakšice, poreske stope itd) uređeni su Zakonom o porezu na dohodak građana. Na osnovu ovog Zakona, dohodak je zbir oporezivih prihoda, ostvarenih u kalendarskoj godini. Oporezivi prihod je razlika između bruto prihoda i troškova koje je poreski obveznik imao prilikom ostvarenja tih prihoda. Porezu na dohodak građana podležu sledeće vrste prihoda : zarade, prihodi od poljoprivrede i šumarstva, prihodi od samostalne delatnosti, prihodi od kapitala, prihodi od nepokretnosti, prihodi od autorskih prava i prava industrijske svojine, kapitalni dobitci i svi ostali prihodi koji nisu oporezovani po drugom osnovu ili nisu izuzeti iz oporezivanja ovim zakonom. Porez se na ove prihode plaća po odbitku ili na osnovu rešenja nadležnog poreskog organa. Godišnji porez na dohodak građana, do stvaranja pretpostavki za uvođenjem sintetičkog poreza na dohodak, predstavlja dodatni, komplementarni porez cedularnom oporezivanju pojedinih vrsta prihoda.

4.2.1. Poreski obveznik

³⁰³ Slu`beni glasnik RS, br. 80/02

³⁰⁴ Slu`beni glasnik RS, br. 135/04

Prema Zakonu o porezu na dohodak građana, poreski obveznik je fizičko lice koje je po odredbama ovog Zakona dužno da plati porez. Obveznik poreza na dohodak građana je rezident Republike Srbije za dohodak ostvaren na teritoriji Republike i u drugoj državi.

Rezident Republike je fizičko lice koje :

- na teritoriji Republike ima prebivalište ili centar poslovnih i životnih interesa,
- ne teritoriji Republike, neprekidno ili sa prekidima, boravi 183 ili više dana u periodu od 12 meseci i
- lice koje je upućeno u drugu državu radi obavljanja poslova za fizičko ili pravno lice- rezidenta Republike ili za međunarodnu organizaciju.

Obveznik poreza na dohodak građana je i fizičko lice koje nije rezident za dohodak ostvaren na teritoriji Republike.³⁰⁵

Obveznik poreza na zarade je fizičko lice koje ostvaruje zaradu.

Obveznik poreza na prihode od poljoprivrede i šumarstva je fizičko lice, koje je kao vlasnik, imalac prava korišćenja ili plodouživalac zemljišta upisano u katastru zemljišta, prema stanju na dan 31. decembra godine koja prethodi godini za koju se utvrđuje porez. Ako je zemljište izdato u zakup, obveznikom ovog poreza smatra se zakupac, koji je dužan da 15 dana od sklapanja ugovora o zakupu dostavi prijavu nadležnom poreskom organu.

Poreski obveznik poreza na prihode od samostalne delatnosti je fizičko lice koje ostvari prihode obavljanjem privrednih delatnosti, pružanjem profesionalnih i drugih intelektualnih usluga, kao i fizičko lice koje ostvaruje prihode od poljoprivrede i šumarstva, ako je po tom osnovu obveznik poreza na dodatnu vrednost.

Obveznik poreza na prihode od autorskih i srodnih prava i prava industrijske svojine je fizičko lice koje kao autor, nosilac srodnih prava, odnosno vlasnik prava industrijske svojine ostvaruje naknadu, kao i naslednik i svako drugo fizičko lice koje ostvaruje naknadu po tim osnovama.

Poreski obveznik poreza na prihode od nepokretnosti je fizičko lice koje izdavanjem u zakup ili podzakup nepokretnosti ostvari prihode po tom osnovu.

Obveznik poreza na kapitalni dobitak je lice koje je ostvarilo ovu vrstu prihoda.

Dakle, na osnovu zakona o porezu na dohodak građana, fizičko lice koje ostvari određenu vrstu prihoda podleže plaćanju poreza na tu vrstu prihoda. Lice može da ostvaruje prihode iz različitih izvora i svi oni podležu oporezivanju, ali ne zbirno, kao što je slučaj kod sintetičkog poreza na dohodak, već pojedinačno, analitički.

4.2.2. Poreska osnovica

Poresku osnovicu poreza na dohodak građana čini dohodak, kao zbir oporezivih prihoda iz svih izvora, osim onih koji su izuzeti ovim zakonom. Oporezivi prihod

³⁰⁵ Službeni glasnik RS, br. 24/01, 80/02, 135/04, 65/06.

predstavlja razliku između bruto prihoda koji je po nekom osnovu ostvario i troškova koje je imao pri njihovom ostvarivanju i očuvanju.

Porezu na dohodak građana podležu sledeće vrste prihoda:

- a) zarade,
- b) prihodi od poljoprivrede i šumarstva,
- c) prihodi od samostalne delatnosti,
- d) prihodi od autorskih i srodnih prava i prava industrijske svojine,
- e) prihodi od kapitala,
- f) prihodi od nepokretnosti,
- g) kapitalni dobiti i
- h) ostali prihodi.

Ovi prihodi se oporezuju, bilo da su ostvareni u novcu, u naturi, činjenjem ili na neki drugi način.

Oporezivanje pojedinih vrsta prihoda vrši se:

- po odbitku od svakog pojedinačnog prihoda i
- na osnovu rešenja nadležnog poreskog organa.

a) Zarade

Od juna 2001. godine, nastupila je suštinska izmena u poreskom tretmanu zarada, prelaskom sa neto sistema na bruto sistem. Radi se, zapravo o tome da su, nakon ovog perioda, u osnovicu poreza na zarade uključene i naknade zarade (plate) i dodatna primanja na zaradu koje poslodavac isplaćuje zaposlenom po kolektivnom ugovoru ili drugom osnovu (regres, topli obrok, terenski dodatak i dr.).

Zarada predstavlja primanja koja se ostvaruju po osnovu radnog odnosa, po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima i o radu van prostorija poslodavca. Zarada koja se ostvaruje iz radnog odnosa je zarada definisana zakonom kojim se uređuju radni odnosi, što podrazumeva bruto iznos zarade, naknade zarade i dodatak na zaradu. Pojam zarade, na osnovu Zakona o radu podrazumeva zaradu zaposlenog u užem smislu. Izmenama i dopunama zakona iz 2003.godine, izvršena je izmena u poreskom tretmanu prihoda od privremenih i povremenih poslova.³⁰⁶ Međutim, u sklopu sledećih izmena koje su nastupile 2005. godine, ujednačava se poreski tretman ugovorene naknade za rad po osnovu privremenih i povremenih poslova sa poreskim tretmanom zarada i drugih primanja po osnovu zaposlenja. To znači, da ukoliko se ugovor o privremenim i povremenim poslovima zaključuje sa nezaposlenim licem koje je starije od 26 godina i ne nalazi se na školovanju, naknada za rad po ovom osnovu obračunava se kao redovna zarada. U slučaju da je lice mlađe od 26 godina ili je na školovanju, naknada po osnovu privremenih i povremenih poslova nema karakter zarade.

Zaradu, u poreskom smislu, čine i primanja u obliku bonova, novčanih potvrda, akcija ili robe, činjenjem ili pružanjem pogodnosti, opraštanjem duga, kao i pokrivanjem rashoda obveznika novčanom naknadom ili neposrednim plaćanjem, s obzirom na to da sva primanja po osnovu rada treba da imaju isti poreski tretman, bez obzira na to u kom obliku se ostvaruju. U tom slučaju poresku osnovicu čine:

- nominalna vrednost bonova, novčanih potvrda i akcija,

³⁰⁶ Naknada od privremenih i povremenih poslova, na osnovu Zakona o izmenama Zakona o porezu na dohodak građana iz 2003. godine, imala je tretman drugih prihoda.

-cena koja bi se ostvarila prodajom robe na tržištu,
-naknada koja bi se postigla na tržištu za uslugu ili pogodnost koja se pruža obvezniku i

-novčana vrednost pokrivenih rashoda, uvećana za obaveze javnih prihoda koje iz zarada plaća zaposleni.

Pod činjenjem ili pružanjem pogodnosti podrazumeva se i korišćenje službenog automobila u privatne svrhe i korišćenje stambenih zgrada i stanova u vlasništvu poslodavca, kao i plaćanje premija dobrovoljnog osiguranja.³⁰⁷

Nakon odbijanja doprinosa koji se obračunavaju na iznos bruto zarade, odbija se lični odbitak, odnosno neoporezivi minimum. Usklađivanje neoporezivog minimuma vrši se godišnjom stopom rasta cena na malo u kalendarskoj godini koja prethodi godini u kojoj se usklađivanje vrši.

Porez na zarade se ne plaća po osnovu :

- naknade troškova prevoza u javnom saobraćaju (za dolazak na posao i povratak sa posla) do visine cene mesečne pretplatne karte, odnosno do visine stvarnih troškova prevoza, a najviše do 2.000 dinara,
- dnevnice za službeno putovanje u zemlji do iznosa od 1.200 dinara i u inostranstvu do iznosa propisanog od strane nadležnog državnog organa,
- naknade troškova smeštaj na službenom putovanju, prema priloženom računu,
- naknade prevoza na službenom putovanju, prema priloženim računima prevoznika u javnom saobraćaju, a u slučaju korišćenja sopstvenog automobila do iznosa 30% cene jednog litra super benzina, a najviše do 3.500 dinara mesečno,
- solidarne pomoći za slučaj bolesti, zdravstvene rehabilitacije ili invalidnosti zaposlenog ili člana njegove porodice, do 20.000 dinara,
- poklona deci zaposlenih staroisti do 15 godina, povodom Nove godine i Božića- do 5.000 dinara po jednom detetu i
- jubilarne nagrade zaposlenima, u skladu sa zakonom koji uređuje rad- do 10.0000 dinara godišnje.

Stopa poreza na zarade je snižena sa 14% na 12%, po najnovijim izmenama, koje su stupile na snagu 1.1.2007. godine. Ona se obračunava na osnovicu koju čini isplaćena, odnosno ostvarena zarada.

Za fizička lica- rezidente Republike koji su upućeni u inostranstvo radi obavljanja poslova za pravna lica- rezidente Republike, osnovicu poreza na zarade čini iznos zarade koju bi, u skladu sa zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu ostvarili u Republici na istim ili sličnim poslovima.

Zakonodavac je predvideo određene poreske olakšice za zapošljavanje novih radnika i lica sa invaliditetom. Tako, npr. ako poslodavac zaposli na neodređeno vreme nove radnike, oslobađa se obaveze plaćanja obračunatog i obustavljenog poreza iz zarade novozaposlenog radnika za period od godinu dana od dana zasnivanja radnog odnosa tog radnika. Ukoliko, u toku korišćenja poreske olakšice poslodavac smanji broj zaposlenih, gubi pravo na poresku olakšicu i dužan je da plati porez koji, inače, nije platio. Međutim, poslodavac može da zaposli, u roku od 15 dana, novog radnika na tom mestu i da nastavi sa korišćenjem poreske olakšice do godine dana.

³⁰⁷ Zakon o porezu na dohodak građana, Slu`beni glasnik RS, br. 24/01, 80/02,135/04,65/06.

Poslodavac koji zaposli pripravnika, mlađeg od 30 godina, oslobađa se obaveze plaćanja obračunatog i obustavljenog poreza iz zarada na period od tri godine od dana zasnivanja radnog odnosa. Takođe, ukoliko zaposli lice koje je kod Nacionalne službe za zapošljavanje prijavljeno kao nezaposleno i koje je mlađe od 30 godina, poslodavac ima pravo da ne plaća porez iz zarade novozaposlenog lica u periodu od dve godine. Ovo poresko oslobođenje važi i za lica koja su starija od 45 godina.

Što se tiče osoba sa invaliditetom, poslodavac koji na neodređeno vreme zaposli lice sa invaliditetom, oslobađa se obaveze plaćanja obračunatog i obustavljenog poreza iz zarade, za period od tri godine od dana zasnivanja radnog odnosa.

Na jednom primeru prikazaćemo način obračuna poreske obaveze kod poreza na zarade. U poreskoj prijavi koju podnosi poslodavac osnovicu za obračun poreza čine : zarade i druga primanja zaposlenih i ugovorene naknade i druga primanja za privremene i povremene poslove. Na njih se, nakon izvesnih korekcija, primenjuje poreska stopa i dobija se iznos poreza, tj. poreska obaveza.

Primer 22 : Obračun poreza na zarade

I Zarade i druga primanja

1. Isplaćena zarada zaposlenima-osnovica poreza	375.000
2. Zarada zaposlenim upućenih na rad u inostranstvo	/
3. Iznos zarade oslobođen plaćanja poreza	15.000
3.1. Poresko oslobođenje od 5.000	15.000
3.2. Premija dobrovoljnog PIO, odnosno doprinos u penzijski fond	/
3.3. Zarada invalidnih lica u preduzeću za radno osposobljavanje i zapošljavanje invalidnih lica	/
<hr/>	
4. Oporeziv iznos zarade-osnovica poreza (1+2-3)	360.000
5. Ostala primanja zaposlenih	30.000
6. Dodatna primanja stranaca rezidenata	/
6.1. Neoporeziv iznos dodatnih primanja	
6.2. Oporeziv iznos dodatnih primanja	
<hr/>	
7. Obračunati porez na zarade $(4+5+6.2.) \times 12\%$	46.800
8. Umanjenje obračunatog poreza po osnovu novozaposlenih radnika	16.800
9. PLAJENI POREZ NA ZARADE (7-8)	30.000
<hr/>	
II Ugovorena naknada i druga primanja za privremene i povremene poslove	
10. Zarada- ugovorena naknada i druga primanja za privremene i povremene poslove-osnovica poreza	45.000
11. Obračunati i plaćeni porez na zarade za privremene i povremene poslove $(10 \times 12\%)$	5.400
<hr/>	
III Ukupno plaćeni porez	
12. Ukupno plaćeni porez na zarade	35.400

Porez na zarade se plaća po odbitku, tj, poslodavac je dužan da ga obračuna i odbije pre isplate zarade zaposlenima.

Ministar finansija je ovlašćen da bliže uredi način i postupak obračunavanja poreza na zarade i dostavljanje podataka Poreskoj upravi.

b) Prihodi od poljoprivrede i šumarstva

Prihodom od poljoprivrede i šumarstva smatra se katastarski ili stvarni prihod od ovih delatnosti. Katastarski prihod predstavlja prihod koji je u katastru zemljišta, odnosno nepokretnosti, utvrđen za svaku posebnu jedinicu zemljišta, koje se može koristiti za poljoprivrednu proizvodnju, odnosno šumarstvo, bez obzira na to da li se kao takvo koristi. Međutim, poreski obveznik može da se na početku budžetske godine opredeli za utvrđivanje stvarnog prihoda i dužan je da o tome obavesti nadležni poreski organ.

Poresku osnovicu poreza na prihode od poljoprivrede i šumarstva čini katastarski ili stvarni prihod, ukoliko se obveznik opredelio za plaćanje poreza prema stvarnom prihodu. Porez na prihode od poljoprivrede i šumarstva plaća se na osnovu rešenja poreskog organa koje se dostavlja poreskom obvezniku.

Poreska stopa na prihode od poljoprivrede i šumarstva iznosi 14%, a obračunava se na poresku osnovicu.

Poreska oslobođenja i olakšice odnose se na izuzimanje od plaćanja sledećih vrsta katastarskih prihoda:

- prihoda sa zemljišta na kome su podignuti nasipi, kanali, odbrambeni vrbaci i drugi zasadi, rovovi i drugi objekti od zemlje namenjeni za odbranu od poplava, za odvodnjavanje, navodnjavanje i zaštitu od erozije;

- prihoda sa zemljišta čije je iskorišćavanje na osnovu zakona zabranjeno,

- prihoda sa zemljišta koje se nalazi pod zgradama diplomatskih i konzularnih predstavništava, pod uslovom reciprociteta, kao i zemljište pod zgradama međunarodnih organizacija;

- prihoda sa zemljišta koje čini zaštićenu okolinu oko spomenika kulture i zaštićenih objekata prirode, kao i zemljišta u svojini crkava, hramova, manastira i džamija;

- zemljišta na kojima se podižu novi voćnaci i vinogradi – pet godina od početka sadnje;

- zemljišta pod zgradama za stanovanje u svojini građana i zemljišta oja služe za njihovu redovnu upotrebu i dr.³⁰⁸

Ukoliko neko zemljište nije bilo obradivo, ali je radnim angažovanjem obveznika i investiranjem postalo obradivo, poreski obveznik ima pravo da ga izuzme od oporezivanja u narednih 5 godina. To, takođe važi i za prihod sa zemljištana kome se podižu novi voćnaci i vinogradi, zemljišta pod zgradama za stanovanje ili zemljišta poreskih obveznika starijih od 65 godina.

Prestankom razloga za oslobađanje obveznik je dužan da prijavi poreskom organu u roku od 15 dana od dana nastanka promene.

Porez na prihode od poljoprivrede i šumarstva može se umanjiti ukoliko je prihod umanjen u iznosu većem od 25% od prosečnog prinosa za poslednje tri godine, usled elementarnih nepogoda, biljnih bolesti ili štetočina ili usled drugih vanrednih događaja.

³⁰⁸ Isto

c) Prihodi od samostalne delatnosti

Oporezivanje prihoda od samostalne delatnosti je regulisano Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica. Predmet oporezivanja su prihodi koji se ostvare od privrednih, intelektualnih i drugih samostalnih delatnosti. Prihodom od samostalne delatnosti smatra se prihod ostvaren od privrednih delatnosti, pružanjem profesionalnih i drugih intelektualnih usluga, kao i prihod od drugih delatnosti, ukoliko se na taj prihod ne plaća porez po drugom osnovu. Prihodom od samostalne delatnosti smatra se i prihod ostvaren trajnim ili sezonskim iskorišćavanjem zemljišta u nepoljoprivredne svrhe (vađenje peska, šljunka i kamenja, proizvodnja kreča, cigle, crepa, ćumura i sl.), inkubatorskom proizvodnjom živine i drugim sličnim delatnostima.

Obveznik poreza na prihode od samostalne delatnosti je fizičko lice koje ostvaruje ove prihode, i to, kako lice koje obavlja registrovanu samostalnu delatnost, tako i lica koja obavljaju trajne ili povremene neregistrovane delatnosti.

Poreska stopa je sve do kraja 2002. godine bila 20%, da bi januara 2003. godine promenjena na 14%. Konačno, januara 2005. godine, stopa poreza na prihode od samostalne delatnosti je smanjena na 10%, čime je izjednačena sa stopom poreza na dobit preduzeća.

Poreska osnovica je, po pravilu, oporeziva dobit, ili izuzetno, poreska osnovica može biti paušalno utvrđen prihod. Za vlasnika ortačke radnje, oporeziva dobit se utvrđuje u srazmeri sa njegovim učešćem u dobiti, prema aktu o osnivanju te radnje. Oporeziva dobit se utvrđuje u poreskom bilansu usklađivanjem dobiti iskazane u bilansu uspeha, sačinjenim u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima i propisima kojima se uređuje računovodstvo ili u skladu sa novim Pravilnikom o poslovnim knjigama i iskazivanju finansijskog rezultata po sistemu prostog knjigovodstva.

U poreskoj prijavi za utvrđivanje poreza na prihode od samostalne delatnosti sadržani su podaci o poreskom obvezniku, radnji, delatnosti, ali i podaci za utvrđivanje poreza i podaci za ostvarivanje poreskih podsticaja i poreskog kredita.

Primer 23: Obračun poreza na prihode od samostalne delatnosti

A POSLOVNA DOBIT I GUBITAK

I Finansijski rezultat u bilansu uspeha

<i>1. Dobit poslovne godine</i>	<i>500.000</i>
<i>2. Gubitak poslovne godine</i>	<i>/</i>

II Kapitalni dobici i gubici

<i>3. Kapitalni dobici</i>	<i>50.000</i>
<i>4. Kapitalni gubici</i>	<i>/</i>

III Usklađivanje rashoda

<i>5. Troškovi službenog putovanja iznad propisanog iznosa</i>	<i>70.000</i>
--	---------------

<i>6. Rashodi za reklamu, propagandu i reprezentaciju</i>	<i>60.000</i>
---	---------------

<i>7. Troškovi koji nisu nastali u svrhu obavljanja poslovne delatnosti</i>	<i>30.000</i>
---	---------------

<i>8. Ukupan iznos amortizacije obračunat</i>	
---	--

<i>u finansijskim izveštajima</i>	1.500
9. Ukupan iznos amortizacije obračunat za poreske svrhe	800
10. Izdaci za zdravstvene, obrazovne, naučne, humanitarne, verske i sportske namene i zaštitu čovekove sredine	1.200
11. Izdaci za ulaganje u oblasti kulture	600
12. Članarine komorama, savezima i udruženjima	1.000
IV Korekcije rashoda po osnovu transfernih cena	/
V Usklađivanje prihoda	
VI Korekcije prihoda po osnovu transfernih cena	/
VII Oporeziva dobit	613.500
B KAPITALNI DOBICI I GUBICI	
13. Ukupni kapitalni dobiti	50.000
14. Ukupni kapitalni gubici	/
VIII Obračunati porez	
15. Poreska osnovica	663.500
16. Obračunati porez (10%)	66.350

Usklađivanje prihoda i rashoda, utvrđivanje kapitalnih dobitaka i gubitaka iz ranijih godina i transferne cene iskazuju se u poreskom bilansu preduzetnika u skladu sa odgovarajućim odredbama zakona kojim se uređuje porez na dobit preduzeća.

Licima povezanim sa preduzetnikom, pored fizičkih i pravnih lica koja imaju to svojstvo prema odgovarajućim odredbama zakona, koji uređuje porez na dobit preduzeća, smatraju se i:

- članovi porodice obveznika,
- braća i sestre obveznika i
- roditelji bračnog druga i pastarci.³⁰⁹

U slučaju da postoji dug prema poveriocu sa statusom povezanog lica, onda se kamata i pripadajući troškovi koji se priznaju kao rashodi, ne mogu prikazati u poreskom bilansu iznad onog nivoa koliko bi njihova visina bila na tržištu.

Preduzetnicima se kao rashodi u poreskom bilansu priznaju: obračunati i plaćeni doprinosi za socijalno osiguranje po osnovu samostalne delatnosti, troškovi službenog putovanja do iznosa utvrđenog zakonom i amortizacija stalnih sredstava.

Poreski podsticaji po osnovu ubrzane amortizacije stalnih sredstava, ulaganja u osnovna sredstva u sopstvenu delatnost i po osnovu zapošljavanja novih radnika, preduzetnicima se priznaje pod uslovima kao što je to regulisano za pravna lica zakonom kojim se uređuje porez na dobit preduzeća.

Što se tiče *paušalnog oporezivanja*, treba istaći da su ograničeni uslovi pod kojima se ostvaruje pravo na ovu vrstu oporezivanja. Pravo paušalnog oporezivanja, pored osnovnog uslova da obveznik nije u stanju da vodi poslovne knjige ili da mu njihovo vođenje otežava obavljanje delatnosti, ukinuto je i za sledeće preduzetnike: osnivača ortačke radnje, obveznike koji obavljaju trgovinsku, ugostiteljsku, komisijonu delatnost, delatnost bankarskih usluga i posredovanje u prometu nepokretnosti, obveznike

³⁰⁹ Isto

u čiju delatnost ulažu i druga lica i obveznike čiji ukupan promet u godini za koju se utvrđuje porez ne prelazi zakonom propisani iznos.

Zakonom se definišu kriterijumi i elementi za utvrđivanje paušalnog prihoda, kao osnovice poreza, i to: visina prosečne mesečne bruto zarade u Republici u prethodnoj godini, mesto rada, opremljenost radnje, broj zaposlenih radnika i angažovanih članova porodice, tržišni uslovi privređivanja, površina poslovnog prostora, starost obveznika i njegova radna sposobnost, veličina neto prihoda obveznika koji pod istim ili sličnim uslovima obavlja delatnost i ostale okolnosti relevantne za ostvarivanje prihoda. Međutim, nadležni poreski organ ima pravo da, sem navedenih kriterijuma, kod utvrđivanja paušalnog prihoda uzima u obzir i sve druge dokaze, činjenice i podatke do kojih dolazi putem kontrole ili ne drugi način.

Osim ovoga, paušalno oporezivanje regulisano je i Uredbom o bližim uslovima, kriterijumima i elementima za paušalno oporezivanje obveznika poreza na prihode od samostalne delatnosti.³¹⁰

Preduzetnici su dužni da vode poslovne knjige i da u njima iskazuju poslovne promene na zakonom propisan način. Oni vode poslovne knjige po sistemu prostog knjigovodstva u skladu sa Zakonom o porezu na dohodak građana ili po sistemu dvojnog knjigovodstva, u skladu sa zakonom kojim se uređuje računovodstvo. Oni preduzetnici koji paušalno plaćaju porez, dužni su da vode samo poslovnu knjigu o ostvarenom prometu. Knjiženje prihoda vrši se najkasnije narednog dana od dana kada je prihod ostvaren, knjiženje troškova u roku od sedam dana od dana njihovog nastanka, a ostala knjiženja u rokovima i na način određen zakonom.

Preduzetnici koji vode poslovne knjige po sistemu prostog ili dvojnog knjigovodstva sastavljaju godišnji poreski bilans.

Preduzetnik je dužan, nezavisno od načina na koji se oporezuje, da sva plaćanja vrši preko tekućeg računa kod banke i da vodi sredstva na tom računu, uključujući i uplatu primljenog gotovog novca, a u skladu sa zakonom kojim se uređuje platni promet.

d) Prihodi od autorskih prava i prava industrijske svojine

Kao predmet oporezivnaja, ovim poreskim oblikom definišu se primanja koja obveznik ostvari po osnovu autorskih prava i po osnovu prava industrijske svojine. Ovi prihodi su konkretnije definisani Zakonom o porezu na dohodak građana. Tako je prihod od autorskih prava prihod koji poreski obveznik ostvari po osnovu:

- pisanih dela,
- govornih dela,
- dramskih i dramsko-muzičkih dela,
- pantomimskih i koreografskih dela,
- muzičkih dela,
- kinematografskih dela,
- dela likovne umetnosti,
- idejnih projekata, skica, crteža i plastičnih dela,
- redakcijskih dela,
- prevoda i lektura,

³¹⁰ Uredba o bližim uslovima, kriterijumima i elementima za paušalno oporezivanje obveznika poreza na prihod od samostalne delatnosti, Službeni glasnik RS, br. 31/2005.

-stripova, ukrštenica i dr.³¹¹

Novina u oporezivanju autorskih prava u odnosu na 2001. godinu, odnosi se na prihode od prava srodnih autorskom pravu i to je naknada koju obveznik ostvari po osnovu: prava interpretatora, prava proizvođača fonograma, prava proizvođača videograma, prava proizvođača emisija i prava proizvođača baze podataka.

Na kraju, pod prihodima od prava industrijske svojine smatra se naknada koju obveznik ostvari po osnovu:

1. patenata,
2. malih patenata,
3. žigova,
4. modela i uzoraka i
5. tehničkih unapređenja.³¹²

Poreska osnovica ove vrste poreza je oporeziv prihod koga čine prihodi od autorskih i srodnih prava i prava industrijske svojine, odnosno čini ga razlika između bruto prihoda i troškova koje je obveznik imao pri ostvarenju i očuvanju tih prihoda.

Troškovi se mogu utvrditi kao normirani ili kao stvarni troškovi. Tako, npr. ako se troškovi određuju normativno, onda oni mogu biti 40% od bruto prihoda kada su u pitanju interpretacije, odnosno izvođenje estradnih programa zabavne i narodne muzike, proizvodnja fonograma i videograma, proizvodnja emisija i baze podataka. Troškovi čine 50% od bruto prihoda ostvarenog na osnovu slikarskih dela, grafičkih dela, radova u oblasti unutrašnje arhitekture, radova na području hortikulture, naučnih, stručnih i književnih dela idr. Takođe, kao normirani, troškovi se mogu utvrditi tako da čine 60% poreske osnovice. To je u slučaju: vajarskih dela, umetničke fotografije, zidnog slikarstva, slikarstva u prostoru idr.

Ukoliko se utvrđuju stvarni troškovi, onda se kao trošak priznaje iznos naknade koju obveznici ovog poreza plaćaju za usluge odgovarajućoj autorskoj agenciji, organizaciji za zaštitu muzičkog autorskog prava i preduzećima ovlašćenim za prodaju i naplatu prihoda od autorskih dela. Autoru ili nosiocu srodnih prava priznaće se stvarni troškovi koje je imao pri ostvarenju i očuvanju prihoda, ako za to podnese dokaze. Kao trošak priznaju se sledeći stvarni troškovi: takse i troškovi za zaštitu patenata, žigova, modela i dr, troškovi izrade nacрта i troškovi za izradu prototipa u cilju zaštite prava industrijske svojine.

U primeru ispod prikazan je način utvrđivanja oporezivog prihoda od autorskih i srodnih prava i prava industrijske svojine. On se dobija kada se od prihoda ostvarenog na osnovu autorskih, srodnih i prava industrijske svojine oduzmu troškovi. Troškovi se, najčešće određuju kao normirani, kada čine 40% od ostvarenog prihoda. Na tako utvrđen oporezivi prihod primenjuje se stopa od 20% i utvrđuje se poreska obaveza.

Primer24: Obračun poreza na prihode od autorskih prava i prava industrijske svojine

<i>Prihodi od autorskih i srodnih prava i prava industrijske svojine</i>	<i>26.738</i>
<i>Troškovi normirani (40%)</i>	<i>10.695</i>

³¹¹ Službeni glasnik RS, br. 24/01, 80/02, 135/04, 65/06

³¹² Isto

<i>stvarni</i>	/
3. Oporeziv prihod (1-2)	16.043
POREZ (20%)	3.209

Što se tiče prihoda po osnovu estradnih programa i drugih zabavnih programa, novina se sastoji u tome da je oformljen Registar isplatilaca prihoda po ovom osnovu, koji vodi Poreska uprava. Isplatioci prihoda su: pravna i fizička lica koja obavljaju registrovanu delatnost iz oblasti ugostiteljstva, turizma, posredovanja itd, zatim, pravna i fizička lica registrovana za delatnost proizvodnje i emitovanja radio i televizijskog programa, kao i pravna i fizička lica koji su registrovani za obavljanje delatnosti iz oblasti organizacije koncerata, kulturno-umetničkih, turističkih i drugih manifestacija itd. Isplatilac prihoda je dužan da sa interpretatorom i drugim angažovanim licem na izvođenju estradnog i zabavnog programa, da Poreskoj upravi do petog u mesecu podnese pismeno obaveštenje o zaključenim ugovorima u prethodnom mesecu.

Ukoliko su dela stvarana veći broj godina, obveznik ima pravo da ih vremenski rasporedi i da se po godinama oporezuje srazmerni deo prihoda, ali samo na period do 5 godina.

e) Prihodi od kapitala

Prihod od kapitala čine kamate, dividende i drugi prihodi ostvareni učešćem u dobiti, uključujući i sve oblike prihoda koji se na osnovu odredaba zakona kojim se uređuje porez na dobit preduzeća smatraju dividendom.

Prema Zakonu o porezu na dohodak građana, prihodi od kapitala su:

- kamata po osnovu zajma, štednih i drugih depozita i po osnovu dužničkih i sličnih hartija od vrednosti ;
- dividende i udeli u dobiti;
- primanja zaposlenih i članova uprave privrednog društva po osnovu učešća u dobiti;
- uzimanje iz imovine i korišćenje usluga privrednog društva od strane vlasnika za njihove privatne potrebe i
- primanja člana otvorenog investicionog fonda po osnovu prava na srazmerni deo prihoda od investicione jedinice tog fonda.³¹³

Novina, u ovom delu Zakona, odnosi se na primanja članova otvorenog investicionog fonda, pri čemu poresku osnovicu čini 50% od ostvarenog prihoda po tom osnovu.

Oporeziv prihod od kapitala čini ostvarena kamata po osnovu zajma, štednih i drugih depozita i dužničkih i sličnih hartija od vrednosti, kao i pozitivna razlika ostvarena otuđenjem ili otkupom diskontne dužničke hartije od vrednosti, za period od dana sticanja do dana otuđenja ili otkupa te hartije.

Oporeziv prihod od kapitala po osnovu dividendi i udela u dobiti, za rezidente Republike čini 50% bruto dividendi ili udela u dobiti isplaćenih obvezniku. Ako se dividenda isplaćuje nerezidentu, osnovica se ne umanjuje, s tim što se sprovodi izbegavanje dvostrukog oporezivanja.

³¹³ Službeni glasnik RS, br. 24/01, 80/02, 135/04, 65/06

Prihodom od kapitala smatraju se i primanja zaposlenih i članova uprave privrednog društva po osnovu učešća u dobiti koja je isplaćena u novcu ili putem dodele ili opcijske kupovine sopstvenih akcija.

Oporeziv prihod od kapitala čini prihod isplaćen obvezniku, odnosno ostvaren uzimanjem iz imovine privrednog društva. Ako je primanje ostvareno u nenovčanom obliku, vrednost tog primanja se procenjuje prema uporedivoj tržišnoj vrednosti.

U primeru koji sledi prikazano je na koji način se utvrđuje poreska obaveza po osnovu prihoda od kapitala.

Primer 25: Obračun poreza na prihode od kapitala

I PRIHODI OD KAPITALA-KAMATA

<i>1. Oporeziv prihod-ostvarena kamata</i>	<i>40.000</i>
<i>2. POREZ (20%)</i>	<i>8.000</i>
<hr/>	
<i>Iznos za isplatu (1+2)</i>	<i>32.000</i>

II PRIHODI OD KAPITALA-DIVIDENDE I UDELI U DOBITI

<i>1. Isplaćen prihod</i>	<i>250.000</i>
<i>2. Iznos oslobođen plaćanja poreza</i>	<i>200.000</i>
<i>3. Iznos koji se oporezuje (1-2)</i>	<i>50.000</i>
<i>4. Oporeziv prihod</i>	<i>25.000</i>
<i>5. POREZ (20%)</i>	<i>5.000</i>
<hr/>	
<i>Iznos za izplatu (3-5)</i>	<i>45.000</i>

Zakon o porezu na dohodak građana, radi stimulisanja razvoja tržišta hartija od vrednosti, propisuje poresko oslobođenje za kamate po osnovu dužničkih hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata čiji je izdavalac Republika, jedinica lokalne samouprave ili NBS.

Tačnije, ne plaća se porez na prihode od kapitala na kamatu :

1. na dinarska sredstva po osnovu štednih i drugih depozita ;
2. po osnovu dužničkih hartija od vrednosti , čiji je izdavalac Republika, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili Narodna banka Srbije.³¹⁴

Ono što je ostalo nepromenjeno je da se porez na prihode od kapitala ne plaća po osnovu ostvarene kamate na dinarska sredstva po osnovu štednje.

f) Prihodi od nepokretnosti

³¹⁴ Službeni glasnik RS, br. 24/01, 80/02, 135/04, 65/06

Prihodima od nepokretnosti smatraju se prihodi koje obveznik ostvari izdavanjem u zakup ili podzakup nepokretnosti, a naročito: zemljišta, stambenih i poslovnih zgrada, delova tih zgrada, stanova, delova stanova, poslovnih prostorija i garaža.

Oporeziv prihod od nepokretnosti čini bruto prihod (ostvarena zakupnina i vrednost svih realizovanih obaveza i usluga na koje se obaveza o zakupac, odnosno podzakupac) umanjen za normirane troškove u visini od 20%. Izuzetno, kod utvrđivanja oporezivog prihoda od nepokretnosti ostvarenog po osnovu iznajmljivanja stanova, soba i postelja putnicima i turistima za koje je plaćena boravišna taksa, normirani troškovi se plaćaju u visini od 50% od bruto prihoda. Ukoliko poreski obveznik podnese zahtev, mogu mu se, umesto normiranih, odbiti stvarni troškovi koje je imao prilikom davanja u zakup nepokretnosti. U okviru stvarnih troškova spada i iznos jednogodišnje amortizacije.

Oporeziv prihod, koji predstavlja osnovicu za oporezivanje prihoda od nepokretnosti, dobija se kada se od prihoda ostvarenog u vidu ugovorene zakupnine oduzmu normirani ili stvarni troškovi. Normirani troškovi se procenjuju na 50% od vrednosti zakupnine. Na tako utvrđenu poresku osnovicu primenjuje se poreska stopa u visini od 20%.

Primer 26: Obračun poreza na prihode od nepokretnosti

PRIHODI OD NEPOKRETNOSTI

<i>Prihodi-ugovorena zakupnina</i>	<i>20.000</i>
<i>Troškovi</i>	
<i>Normirani (20.000 x 50%)</i>	<i>10.000</i>
<i>Stvarni</i>	<i>/</i>
<i>Oporeziv prihod</i>	<i>10.000</i>
<i>POREZ (20%)</i>	<i>2.000</i>
<hr/>	
<i>Iznos za isplatu</i>	<i>18.000</i>

Prihodi od nepokretnosti u vidu zakupnine koja je primljena za više godina odjednom, deli se na zahtev obveznika na onoliko jednakih delova koliki je broj godina za koji je zakupnina plaćena, najviše pet.

g) Kapitalni dobitci

Kapitalni dobitak predstavlja pozitivnu razliku između prodajne cene i nabavne cene neke imovine, odnosno, on predstavlja porast vrednosti imovine u vremenu.

Na osnovu Zakona o porezu na dohodak građana, kapitalni dobitak je prihod koji obveznik ostvari prodajom ili drugim prenosom uz naknadu: stvarnih prava na nepokretnostima, trajnog prava korišćenja i prava gradnje na gradskom građevinskom zemljištu, prava intelektualne svojine, udela u imovini pravnih lica, akcija i ostalih hartija od vrednosti³¹⁵, investicione jedinice (otkupljene od strane otvorenog investicionog

³¹⁵ Ovde su izuzete du`ni~ke hartije od vrednosti.

fonda), investicione jedinice dobrovoljnog penzionog fonda i akumuliranih sredstava po osnovu programirane isplate sa računa člana dobrovoljnog penzijskog fonda.³¹⁶

Kapitalni dobitak se ne utvrđuje i ne oporezuje kod prenosa prava, udela ili hartija od vrednosti u slučaju da su prava stečena nasleđem, prenosom između bračnih drugova i krvnih srodnika u prvoj liniji i ako se prenos vrši između razvedenih bračnih drugova u vezi sa razvodom.

U cilju određivanja kapitalnog dobitka neophodno je utvrditi prodajnu i nabavnu cenu, s obzirom na to da on predstavlja pozitivnu razliku u ceni. Prodajnom cenom, u smislu ovog zakona, smatra se ugovorena cena, bez poreza na prenos apsolutnih prava. S druge strane, nabavnom cenom se smatra cena po kojoj je obveznik stekao pravo, udeo ili hartiju od vrednosti, odnosno cena koju je utvrdio poreski organ u skladu sa zakonom. Ukoliko poreski obveznik prodaje nepokretnost koju je sam izgradio, nabavnu cenu čini iznos troškova izgradnje, odnosno tržišna cena nepokretnosti u godini nastanka obaveze po osnovu poreza na imovinu. Nabavnu cenu je, neophodno, uskladiti prema rastu cena na malo od dana sticanja do dana prodaje, prema podacima republičkog organa nadležnog za poslove statistike. Slično se postupa i u slučaju kapitalnog dobitka koji se ostvaruje od prava, udela ili hartija od vrednosti koje je obveznik stekao poklonom ili ugovorom o doživotnom izdržavanju. U tom slučaju nabavnom cenom se smatra tržišna cena u momentu njihovog sticanja od strane obveznika.³¹⁷

Poreska osnovica poreza na kapitalne dobitke je kapitalni dobitak utvrđen kao pozitivna razlika između prodajne i nabavne cene određenog prava, udela ili hartija od vrednosti. U primeru koji sledi prikazan je način utvrđivanja poreske osnovice u slučaju ostvarivanja kapitalnog dobitka od prodaje stvarnih prava na nepokretnostima.

Primer 27: Obračun poreza na prihode od kapitalnih dobitaka

Podaci o prihodima od prodaje stvarnih prava na nepokretnosti:

<i>Prodajna cena nepokretnosti</i>	<i>320.000</i>
<i>Nabavna cena nepokretnosti</i>	<i>280.000</i>
<i>Amortizacija</i>	<i>5.000</i>
<i>Iznos sredstava ostvarenih prodajom nepokretnosti uloženih za rešavanje stambenog pitanja obveznika</i>	<i>/</i>
<hr/> <i>Oporeziv prihod</i>	<hr/> <i>35.000</i>

Na osnovu popunjene poreske prijave koju poreski obveznik podnosi poreskoj upravi, poreski organi izdaju rešenje o poreskoj obavezi poreskog obveznika.

Kapitalni gubitak koji je ostvario poreski obveznik u određenom periodu, može se prebiti sa kapitalnim dobitkom ostvarenim u tom istom periodu. Međutim, naš zakonodavac dopušta mogućnost prebijanja kapitalnih gubitaka i u narednih pet godina od perioda u kome je nastao, ali samo na račun kapitalnih dobitaka.

Stopa poreza na kapitalni dobitak iznosi 20%.

Pravo da bude oslobođen plaćanja poreza ima obveznik koji sredstva ostvarena prodajom nepokretnosti u roku od 60 dana od dana prodaje iskoristi za rešavanje

³¹⁶ Službeni glasnik RS, br. 24/01, 80/02, 135/04, 65/06

³¹⁷ Isto

stambenog pitanja. Ukoliko ta sredstva uloži u roku od deset meseci, poreski obveznik poreza na kapitalni dobitak ima pravo na povraćaj plaćenog poreza. Ukoliko poreski obveznik samo deo sredstava uloži za rešavanje stambenog pitanja, poreska obaveza mu se srazmerno smanjuje.

h) Prihodi od davanja u zakup pokretnih stvari

Poreski obveznik poreza na prihode od davanja u zakup opreme, transportnih sredstava i drugih pokretnih stvari je fizičko lice koje te stvari daje u zakup.

Oporezivi prihod od izdavanja u zakup pokretnih stvari utvrđuje se odbijanjem normiranih troškova od bruto prihoda u visini od 20%. U tom smislu, bruto prihod obuhvata ostvarenu zakupninu i vrednost svih realizovanih obaveza na koje se zakupac obavezao. Ukoliko obveznik to zahteva, poreski organ će mu umesto normiranih troškova priznati troškove amortizacije, finansiranja, investicionog i tekućeg održavanja imovine i druge stvarne troškove koje je imao u vezi sa stvarima koje je dao u zakup. Ako je prijavljeni prihod od davanja u zakup pokretnih stvari manji od onog koji bi, uobičajno mogao da se postigne na tržištu, poreski organ će ga izjednačiti sa onim koji se može postići na tržištu.

Primer 28: Obračun poreza na prihode od davanja u zakup pokretnih stvari

<i>PRIHODI OD DAVANJA U ZAKUP POKRETNIH STVARI</i>	
<i>Prihodi- ugovorena zakupnina</i>	<i>12.000</i>
<i>Troškovi</i>	
<i>Normirani (20%)</i>	<i>2.400</i>
<i>Stvarni</i>	<i>/</i>
<i>Oporezivi prihod</i>	<i>9.600</i>
<i>POREZ (20%)</i>	<i>1.920</i>
<hr/>	
<i>Iznos za isplatu</i>	<i>7.680</i>

Ukoliko pretpostavimo da je ugovorena zakupnina 12.000 dinara, i da se poreski obveznik opredelio za normirane troškove, koji iznose 20% od ugovorene zakupnine, tj. 2.400 dinara, onda oporeziv prihod iznosi 9.600 dinara. Porez koji je poreski obveznik dužan da uplati državnoj blagajni iznosio bi 1.920 dinara, što predstavlja 20% od vrednosti oporezivog prihoda. Iznos koji ostaje poreskom obvezniku je jednak razlici između oporezivog prihoda i poreza.

l) Prihodi od igara na sreću

Obveznik poreza na dobitke od igara na sreću je fizičko lice koje ostvari dobitak od igara koje se smatraju igrama na sreću u smislu zakona koji uređuje igre na sreću.

Oporeziv prihod za dobitke od igara na sreću predstavlja svaki pojedinačni dobitak od igara na sreću, osim dobitaka do iznosa propisanog zakonom, lutrijskih zgoditaka po javnim zajmovima i dobitaka od igara koje se priređuju u kazinima i na automatima.

U primeru ispod prikazan je način obračuna poreya na prihode od igara na sreću.
Primer 29: Obračun poreza na prihode od igara na sreću

DOBICI OD IGARA NA SREJU

<i>Ostvareni dobitak</i>	<i>200.000</i>
<i>Iznos dobitka oslobođen poreza</i>	<i>15.000</i>
<i>Oporezivi prihod</i>	<i>185.000</i>
<i>POREZ (20%)</i>	<i>37.000</i>
<hr/>	<hr/>
<i>Iznos za isplatu</i>	<i>163.000</i>

Pojedinačnim dobitkom smatra se ukupan dobitak po svim kombinacijama u igrama na sreću sa više kombinacija.

Ako se dobitak sastoji od stvari ili prava, oporeziv prihod predstavlja tržišna vrednost stvari ili prava u momentu kada je dobitak ostvaren.

Poreska stopa poreza na dobitke od igara na sreću je 20%.

m)Prihodi od osiguranja

Prihodi od osiguranja su sledeća vrsta prihoda koji podležu oporezivanju i u našim uslovima postaju sve značajniji izvor prihoda fizičkih lica.

Obveznik poreza na prihode od osiguranja lica je fizičko lice koje ostvari naknadu iz osiguranja lica.

Oporeziv prihod od osiguranja lica predstavlja vrednost isplaćene naknade iz osiguranja lica, ako nije izuzeta od oporezivanja na osnovu zakona.³¹⁸

U primeru koji sledi prikazan je način obračuna poreza na prihode od osiguranja.

Primer 30: Obračun poreza na prihode od osiguranja

PRIHODI OD OSIGURANJA LICA

<i>Oporeziv prihod-ostvarena nadoknada</i>	<i>30.000</i>
<i>POREZ (20%)</i>	<i>6.000</i>
<hr/>	<hr/>
<i>Iznos za isplatu</i>	<i>24.000</i>

Poreska stopa poreza na prihode od osiguranja je 20%.

n)Prihodi sportista i sportskih stručnjaka

³¹⁸ Isto

Prihodi sportista i sportskih stručnjaka obuhvataju primanja koja ostvare profesionalni sportisti, sportisti amateri, sportski stručnjaci i stručnjaci u sportu od organizacije za obavljanje sportske delatnosti, sportskih društava i saveza, koja nemaju karakter zarade u smislu propisa kojima se uređuje sport, odnosno radni odnosi.

To su primanja po osnovu : naknada na ime zaključenog ugovora, naknada za korišćenje lika sportista, novčane pomoći vrhunskim sportistima sa posebnim zaslugama, stipendije vrhunskim sportistima za sportsko usavršavanje, novčane i druge nagrade, itd.

Na osnovu hipotetičkog primera prikazan je način obračuna poreza na prihode sportista i sportskih stručnjaka.

Primer 31 :Obračun poreza na prihode sportista i sportskih stručnjaka

<i>Prihod (ugovorena naknada ili drugi prihod)</i>	<i>2.000.000</i>
<i>Normirani troškovi (20%)</i>	<i>400.000</i>
<i>Oporeziv prihod</i>	<i>1.600.000</i>
<i>POREZ (20%)</i>	<i>320.000</i>

Oporeziv prihod za primanja sportista i sportskih stručnjaka utvrđuje se odbijanjem normiranih troškova od bruto prihoda u visini od 50%.

Poreska stopa na prihode sportista i sportskih stručnjaka iznosi 20%.

o)Drugi prihodi

U grupu drugih prihoda spadaju :

1. prihodi po osnovu ugovora o delu,
2. prihodi po osnovu ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova,
3. prihodi po osnovu dopunskog rada,
4. prihodi po osnovu trgovinskog zastupanja,
5. prihodi po osnovu volonterskog rada,
6. primanja članova upravnog i nadzornog odbora pravnog lica,
7. naknade poslanicima i odbornicima,
8. naknade u vezi sa izvršavanjem poslova odbrane, civilne zaštite i zaštite od elementarnih nepogoda,
9. primanja stečajnih upravnika, sudskih veštaka, sudija porotnika i sudskih tumača,
10. nagrade i novčane pomoći i druga davanja fizičkim licima,
11. prihodi po osnovu prikupljanja i prodaje sekundarnih sirovina, šumskih plodova i lekovitog bilja,
12. naknade troškova i drugih rashoda licima koja nisu zaposlena kod isplatioca i
13. drugi prihodi koji nisu oporezovani po drugom osnovu.

Obveznik poreza na druge prihode je fizičko lice koje ostvaruje neku od ovih vrsta prihoda.

Oporeziv prihod se utvrđuje kada se od bruto prihoda odbijaju normirani troškovi u visini od 20%.

Poreska stopa na druge prihode je 20%.

4.2.3. Poreska stopa

Poreske stope poreza na dohodak fizičkih lica su, po pravilu, progresivne. Tako je, uglavnom, u svim zemljama razvijenog sveta. Progresija u oporezivanju dohotka ugrađena je zakonskim putem u poreski sistem, i to je osnovni razlog zašto porez na dohodak smatramo automatskim, ugrađenim stabilizatorom. Putem progresivnog oporezivanja dohotka, o čemu smo već govorili, može se preventivno, stabilizaciono delovati na ciklične oscilacije u privredi. Na osnovu ovoga, može se zaključiti da je, očekivano da stope poreza na dohodak fizičkih lica, i u našoj zemlji, budu progresivne. Međutim, ako se podetimo koncepta suvišnog opterećenja, po kome progresivno oporezivanje dohotka izaziva veći nivo suvišnog opterećenja nego što je to slučaj sa proporcionalnim porezima, onda ne iznenađuje ideja o uvođenju tzv. flat poreza. U tom smislu, stope poreza na dohodak fizičkih lica mogu da budu i proporcionalne.

Tabela 24: Prikaz vrsta prihoda koje podležu oporezivanju i visine poreskih stopa

<i>Vrsta prihod koji se oporezuje</i>	<i>Poreska stopa</i>
Zarade	12%
Prihodi od poljoprivrede i šumarstva	14%
Prihodi od samostalne delatnosti	10%
Prihodi od autorskih prava i prava industrijske svojine	20%
Prihodi od kapitala	20%
Prihodi od nepokretnosti	20%
Kapitalni dobici	20%
Ostali prihodi	20%

Izvor: Službeni glasnik RS, br. 24/01, 80/02,135/04,65/06.

Tako, ako posmatramo kretanje poreskih stopa u našoj zemlji u periodu od početka '90-ih, pa do danas, videćemo da su one bile i progresivne, ali i proporcionalne. Tačnije, godišnji porez na dohodak je bio progresivan, dok su akontacioni porezi bili podvrgnuti proporcionalnim i prilično ujednačenim stopama poreza. U cilju što bolje analize, prikazaćemo kretanje poreskih stopa godišnjeg poreza na dohodak fizičkih lica u našoj zemlji u poslednjih petnaestak godina.

Tabela 25: Poreske stope godišnjeg poreza na dohodak građana u našoj zemlji u periodu od 1991. do 2007. godine

<i>Godina</i>	<i>Broj tranši</i>	<i>Poreska stopa</i>	
		<i>Najniža</i>	<i>Najviša</i>
1991.	5	24%	40%
1994.	3	25%	40%
1995.	3	30%	35%
1998.	3	10%	20%
2001.	3	10%	20%
2006.	/	10%	

2007.	2	10%	15%
-------	---	-----	-----

Izvor : Službeni glasnik RS, br. 76/91, 43/94, 53/95, 54/96, 60/97,20/98, 24/01, 80/02,135/04,65/06.

Iz tabele se može uočiti poreska progresija kod godišnjeg poreza na dohodak građana, osim u periodu 2006.godine, kada je poreska stopa godišnjeg poreza na dohodak građana bila proporcionalna i iznosila je 10%. Poreske stope su bile progresivne i bile su određene poreskom tarifom, propisanom važećim Zakonom o porezu na dohodak građana.

Zakonom o porezu na dohodak građana iz 1991.godine uvedeno je sintetičko oporezivanje dohotka, a tarifa godišnjeg poreza na dohodak izgledala je ovako :

<i>na oporeziv dohodak</i>	<i>plaća se na ime poreza</i>
do 2xM	24%
od 2xM do 6xM	0,48xM + 29% na iznos preko 2xM
od 6xM do 15xM	1,64xM + 33% na iznos preko 6xM
od 15xM do 30xM	4,61xM + 37% na iznos preko 15xM
preko 30xM	10,2xM + 40% na iznos preko 30xM

M predstavlja prosečnu mesečnu bruto zaradu, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku
Izvor: Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS, br. 76/91.

Kao što vidimo iz tabele, tarifa godišnjeg poreza na dohodak građana ima pet poreskih tranši, odnosno pet različitih nivoa dohotka, što je rezultat težnje obezbeđenja pravičnosti u oporezivanju. Poreske stope su bile progresivne i kretale su se od 24% za najniži do 40% za najviši nivo dohotka. U drugoj tranši poreska stopa je povećana za 5 procentnih poena u odnosu na prethodnu tranšu, na 29%, dok u trećoj iznosi 33%. U četvrtoj tranši, poreska progresija se ogleda u rastu poreske stope na 37%, tj. povećanju za 4 procentna poena.

Poreske stope akontacionih poreza na pojedine vrste prihoda su proporcionalne, sa izuzetkom poreza na lična primanja, kod koga takođe postoji određen nivo poreske progresije. Poreske stope poreza na lična primanja su se kretale u rasponu od 0% do 30%, pri čemu je nivo ličnih primanja bio podeljen u četiri tranše. Poreske stope na ostale vrste prihoda su bile proporcionalne i bile su na nivou od 15%.³¹⁹

Zakon o porezu na dohodak građana iz 1994. godine stupio je na snagu 9.jula 1994. godine, a zamenio je prethodni zakon istog naziva koji je bio u primeni od 1.1.1992. godine. Osnovne postavke na kojima se zasnivao ovaj zakon su sledeće:

-porez na dohodak građana plaćaju fizička lica na prihode iz svih izvora osim onih koji su posebno izuzeti ovim zakonom,

-porezu na dohodak građana podležu prihodi ostvareni u novcu, naturi, činjenjem ili na drugi način, a razvrstani su u sedam zakonom definisanih grupa i to: lična primanja, prihodi od poljoprivrede i šumarstva, prihodi od samostalne delatnosti, prihodi od autorskih prava, patenata i tehničkih unapređenja, prihodi od kapitala, prihodi od nepokretnosti, kapitalni dobici i ostali prihodi i

³¹⁹ Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS, br. 76/91.

-poreski podsticaji (oslobđenja i poreski kredit) imaju za cilj ulaganje u samostalnu delatnost, ulaganje stranog kapitala, zapošljavanje novih radnika i dr.³²⁰

Opređenjenje za što neutralniju poresku politiku dolazi do izražaja kroz akontaciono oporezivanje proporcionalnom, uglavnom istom, stopom za sve prihode od 20%, izuzev ličnih primanja za koja su u primeni bile progresivne poreske stope od 15%, za najniži nivo ličnih primanja, do 30%, u slučaju najviših ličnih primanja.

Prema ovom Zakonu, poreska tarifa godišnjeg poreza na dohodak građana je imala sledeću formu:

<i>na oporeziv dohodak</i>	<i>plaća se na ime poreza</i>
do 15000 novih dinara	25%
preko 15000 novih dinara do 25000 novih dinara	3750 novih dinara + 30% na iznos preko 15000 novih dinara
preko 25000 novih dinara	6750 novih dinara + 40% na iznos preko 25000 novih dinara

Izvor: Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS, br. 43/94 i 74/94

Kao što se vidi iz tabele, poreska progresija je bila prikazana kroz tri tranše. U prvoj tranši poreska stopa je 25% i odnosi se na nivo dohotka do 15000 novih dinara. U sledećoj tranši poreska stopa je iznosila 30%, tj. povećana je za 5 procentnih poena, dok je u trećoj iznosila 40%, odnosno porasla je za 10%, što nam ukazuje da je progresija izražena. Promena u odnosu na prethodni Zakon iz 1991. godine ogleda se u smanjenju broja tranši (od pet na tri tranše). Takođe, novina se ogledala u tome što je odložena primena godišnjeg poreza na dohodak građana, odnosno sprovedeno je samo akontaciono oporezivanje pojedinih vrsta prihoda.

Što se tiče akontacionih poreza na pojedine vrste prihoda, poreske stope su kod većine prihoda iznosile 20%, tj. porasle su u odnosu na Zakon o porezu na dohodak građana iz 1991. godine, kad su iznosile 15%. Oporezivanje ličnih primanja bilo je progresivno, a poreska stopa se kretala od 15 do 30%.³²¹

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana iz 1995. godine, stupio je na snagu 29. decembra 1995. godine, a primenjivao se od 1. januara 1996. godine. Osnovni razlog zbog koga je izmenjen ovaj zakon je to što se ukazala potreba da se izvrše određene promene u sistemu oporezivanja dohotka fizičkih lica, radi njegove bolje praktične primene. Zakonodavac je nastojao da, u nova zakonska rešenja ugradi preporuke za rekonstrukcijom poreskog sistema, kao i da obezbedi sprovođenje nekih mera ekonomske i socijalne politike.³²² Najvažnija novina kod godišnjeg (sintetičkog) poreza na dohodak građana bila je još jedno odlaganje primene odredbi o sintetičkom oporezivanju za godinu dana. Propisano je da se za 1995. godinu ne podnosi godišnja prijava i da se ne vrši utvrđivanje godišnjeg poreza na dohodak građana. Takođe, primanja ostvarena po osnovu stipendija i kredita učenika i studenata, koja su bila izuzeta od oporezivanja, sada se oporezuju ukoliko prelaze određeni iznos.

³²⁰ Dejan Stojanovi}, Nada Jevti}, Ru`ica Stankovi}, Komentar zakona o porezu na dohodak građana, Poreski propisi, Za{tita rada, Beograd, 1997. god., str. 111.

³²¹ Zakon o porezu na dohodak građana, Slu`beni glasnik RS, br. 43/94 i 74/94

³²² Primena zakona o porezu na dohodak građana, \uraj Novakovi}. Mirko Kuli}, Poreski propisi u 1996, Savez RR Srbije, Beograd, 1996., str. 43.

Prema Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana iz 1995. godine, poreska tarifa je izgledala ovako:

<i>na oporeziv dohodak</i>	<i>plaća se na ime poreza</i>
do 10000 novih dinara	30%
preko 10000 novih dinara do 15000 novih dinara	3000 novih dinara + 33% na iznos preko 10000 novih dinara
preko 15000 novih dinara	4650 novih dinara + 35% na iznos preko 15000 novih dinara

Izvor: Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS, br. 53/95

Kao što se vidi iz tabele, poreska tarifa sadržala je tri tranše, odnosno tri različita nivoa dohotka. Poreske stope su primenjivane na ukupan dohodak poreskog obveznika, tj. na oporeziv dohodak koji se dobija kada se od dohotka za oporezivanje odbiju standardni i nestandardni odbici. Dohodak za oporezivanje predstavlja zbir neto prihoda iz svih izvora, umanjjen za kategorije dohotka koje su izuzete od oporezivanja. Najniža poreska stopa bila je 30% i plaćala se za iznos do 10000 novih dinara. Ukoliko bi iznos dohotka bio veći od 10000 novih dinara, a manji od 15000 novih dinara, pripadao bi drugoj tranši i pored apsolutnog iznosa poreza u visini od 3000 novih dinara, porez bi se obračunavao po stopi od 33% na iznos dohotka u tranši. Na kraju, za visoke dohotke, iznad 15000 novih dinara poreska obaveza bi iznosila 4650 novih dinara plus 35% na iznos poreza iznad 15000 dinara.

Međutim, uporedo sa ovim sintetičkim, godišnjim oporezivanjem, sprovedeno je i akontaciono oporezivanje pojedinih vrsta prihoda. Poreske stope akontacionih poreza na pojedine vrste prihoda bile su uniformne i iznosile su 20% od neto prihoda iz određenog izvora. Jedino su lična primanja ovim zakonom bila oporezovana po stopi od 16%, uz istovremeno dodatno oporezivanje visokih dohodaka po propisanoj tarifi. Tako, npr. za iznos poreza od 500 do 700 novih dinara porez se plaćao po stopi od 40%, dok je u sledećoj tranši iznosio 80 novih dinara plus 50% na iznos preko 700 dinara. Ovde je, dakle, bila u primeni niža proporcionalna poreska stopa, uz istovremenu primenu progresivnog oporezivanja.

Ovaj zakon je pretrpeo brojne *izmene i dopune*, naročito u toku 1996. godine, čiji su rezultat promene u poreskim stopama pojedinih vrsta prihoda, ali i godišnjeg poreza na dohodak. Umanjena je stopa poreza na lična primanja sa 16% na 15%. Takođe, ponovo je odloženo plaćanje godišnjeg poreza na dohodak građana (sintetičko oporezivanje).

Reforma poreskog sistema koja je započela 1991. godine, donošenjem novih poreskih zakona, pa i Zakona o porezu na dohodak građana, zbog sveukupne ekonomske i političke situacije u zemlji, nije uspela, uz brojne izmene i dopune ovih zakona, da ostvari osnovne principe i ciljeve fiskalne politike, a to su neutralnost, transparentnost i pravičnost poreza. Donošenje novih poreskih zakona ima za cilj ostvarenje osnovnih principa fiskalne politike, kao i uključivanje ekonomskog sistema naše zemlje u evropske i svetske tokove.³²³

³²³ Komentar Zakona o porezu na dohodak građana, D. Stojanovi}, Lj. Cveti}, M. Kijanovi}, N. Jevti}, R. Stankovi}, A. Petkovi} i Z. Cincarevi}, Poreski propisi, Zaitita press, Beograd, 2001., str 111.

Što se tiče poreza na dohodak građana, u periodu od 1991. do 1998. godine, nisu uspostavljena dva instituta ovog poreskog oblika:

- uvođenje godišnjeg-sintetičkog poreza na dohodak građana i
- restriktivan odnos prema paušalnom oporezivanju prihoda od obavljanja samostalne delatnosti.

Pretpostavka za funkcionisanje ovih institutaje uvođenje oporezivanja bruto zarada iz svih izvora i sužavanje kriterijuma za paušalno oporezivanje.

Zbog svega ovoga, *Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana iz 1998. godine*, uvedene su određene novine u odnosu na prethodni tekst Zakona. Bez obzira što sintetičko oporezivanje dohotka nikada nije zaživelo u praksi, ovim zakonom se, definitivno, napušta i prelazi se na mešovit sistem oporezivanja, koji podrazumeva akontaciono cedularno oporezivanje (sistemom poreza po odbitku ili po rešenju poreskog organa) i korektivno godišnje oporezivanje ukupnog dohotka, ako je ostvaren godišnji iznos veći od zakonom propisanog iznosa.

Od oporezivanja su ovim Zakonom izuzete zarade, odnosno plate invalidnih lica i penzije i invalidnine.³²⁴ Poreska stopa na lična primanja je smanjena na 14% i izbačeno je dodatno progresivno oporezivanje ličnih primanja, čime se favorizuje ova vrsta primanja. Poreske stope na ostale vrste prihoda su ostale nepromenjene.

Što se tiče godišnjeg poreza na dohodak građana, osnovna novina se sastoji u tome što je on sada dobio korektivnu ulogu u odnosu na akontacione poreze na pojedine vrste prihoda. Takođe, poreska progresija je mnogo blaža, odnosno poreske stope su znatno snižene. Poreska tarifa godišnjeg poreza na dohodak, po ovom Zakonu izgledala je ovako:

<i>Na poresku osnovicu</i>	<i>Plaća se na ime poreza</i>
do 60000 novih dinara	10%
preko 60000 novih dinara do 120000 novih dinara	6000 novih dinara + 15% na iznos preko 60000 novih dinara
preko 120000 novih dinara	15000 novih dinara + 20% na iznos preko 120000 novih dinara

Izvor: Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS, br. 20/98

Poreska stopa u najnižoj tarifi iznosila je 10%. Za srednji nivo dohotka ta stopa je iznosila 15%, a za najviši 20%. Za razliku od prethodnih zakona u kojima su poreske stope godišnjeg poreza na dohodak u poreskoj tarifi rasle, ovim Zakonom poreske stope su smanjene, što je u skladu sa savremenim tendencijama o smanjenju poreskih stopa i proširenju poreske osnovice.

Novim Zakonom o porezu na dohodak građana iz 2001. godine, koji je stupio na snagu 20. aprila 2001. godine uvode se neki osnovni elementi fiskalne politike savremenih poreskih sistema, kao što su smanjenje poreskih olakšica, proširivanje poreske osnovice, oporezivanje svih dodatnih primanja koji predstavljaju zaradu u cilju

³²⁴ Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS, br. 20/98

širenja poreske osnovice i poreskog rasterećenja zarada zaposlenih. Ovim zakonom se oporezuju sledeće vrste prihoda : zarade, prihodi od poljoprivrede i šumarstva, prihodi od obavljanja samostalne delatnosti, prihodi od autorskih prava i prava industrijske svojine, prihodi od kapitala, kapitalni dobiti i ostali prihodi. Obveznik poreza na dohodak građana je fizičko lice koje je po bilo kom osnovu, propisanom ovim zakonom, dužno da plati porez.

Porez na dohodak građana i u novom Zakonu predstavlja kombinovani sistem oporezivanja i to :

- cedularni- oporezivanje pojedinačnih prihoda, i
- sintetički- oporezivanje globalnih prihoda,

jer su pojedinačni prihodi ograničeni do najnižeg iznosa za oporezivanje, uz postojanje progresivne stope i propisivanje poreskih olakšica.

Poreska tarifa godišnjeg poreza na dohodak građana ima potpuno iste stope kao i u prethodnom Zakonu iz 1998. godine, samo što je promenjen nivo dohotka u okviru pojedinih tranši, što predstavlja rezultat inflatornih kretanja, ali i efektivnog porasta dohodaka fizičkih lica.³²⁵

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana iz 2002. godine objavljen je u Službenom glasniku broj 80/ 02, a u primeni je od 1.januara 2003. godine. Prema ovom Zakonu, došlo je do brojnih izmena od kojih su najvažnije sledeće :

- smanjena je stopa poreza na prihode od poljoprivrede i šumarstva i na prihode od samostalne delatnosti sa 20% na 14%.
- godišnji prihod se oporezuje proporcionalnom stopom od 10%,
- izmenjeni su neoporezivi iznosi otpremnine kod odlaska u penziju i otpremnina, odnosno novčanih naknada kod prestanka potrebe za radom zaposlenog,
- usklađena je zarada u poreskom smislu sa Zakonom o radu,
- utvrđen je poseban poreski tretman primanja sportista i sportskih stručnjaka...

Dve godine kasnije, *Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana iz 2004. godine* promena u poreskim stopama nije bilo, ali su ipak izvršene značajne izmene u odnosu na prethodni Zakon. Ovaj zakon je počeo da se primenjuje od 1.januara. 2005. godine. Te promene su se ogledale u sledećem: ujednačen je poreski tretman prihoda od obavljanja samostalne delatnosti sa tretmanom dobiti pravnih lica, dat je podsticaj dobrovoljnom penzijskom osiguranju, stimuliše se tržište hartija od vrednosti, povećava se finansijska disciplina...

Što se tiče poreske stope godišnjeg poreza na dohodak ona je ostala ista kao u prethodnom Zakonu, tj. i dalje je proporcionalna i iznosi 10%. Plaća se na prihode koji su iznad zakonski propisanog nivoa, a plaćaju ga samo oni obveznici koji su u fiskalnoj godini ostvarili prihode iznad tog nivoa.

Stope poreza na pojedine vrste prihoda ostale su, uglavnom, nepromenjene u odnosu na prethodno zakonsko rešenje, osim stope poreza na prihode od samostalne delatnosti koje je smanjena sa 14% na 10%.

³²⁵ Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS, br. 24/01

Poslednje *izmene i dopune* zakona stupile su na snagu 27. jula 2006. godine, a primenjuju se od 1. januara 2007. godine. Što se tiče promena u poreskim stopama, došlo je do smanjenja stope poreza na zarade sa 14 na 12%.

Takođe, značajna promena učinjena je i u slučaju godišnjeg poreza na dohodak građana i tiče se ponovnog uvođenja poreske progresije. Uvedene su dve stope godišnjeg poreza na dohodak građana i to :

- stopa od 10% za poreske obveznike koji u kalendarskoj godini ostvari dohodak za oporezivanje do iznosa šestostruke prosečne godišnje zarade i
- stopa od 15%, za prihode iznad ovog iznosa.

Prikaz poreske tarife godišnjeg poreza na dohodak građana u 2007. godini:

<i>Na poresku osnovicu</i>	<i>Plaća se na ime poreza</i>
od 1.394.784,00 din. do 2.788.568,00 din.	10%
preko 2.788.568,00 dinara	2.788,568 dinara + 15% na iznos preko 2.788.568,00 dinara

Poreski obveznik ima pravo na umanjeње ukupnog dohotka za iznos od 60.550,00 dinara što predstavlja ukupan iznos ličnog oslobođenja za 12 meseci.

Poreske vlasti Srbije, u nastojanju da izaberu adekvatne i pravične stope poreza na dohodak fizičkih lica, počev od reforme s početka '90-ih godina, menjale su stope na pojedine vrste prihoda, kao i stopu godišnjeg poreza na dohodak i pokušavale da prateći trend kretanja stopa u zemljama EU i drugim zemljama razvijenog sveta istovremeno ih prilagode okolnostima u zemlji. S druge strane, u sistemu oporezivanja dohotka fizičkih lica u zemljama EU postoji velika raznolikost i šarenilo kako u pogledu poreskih stopa, tako i u pogledu broja tranši za oporezivanje, pa je nemoguće izvršiti harmonizaciju ovog elementa oporezivanja.

4.2.4. Poreski podsticaji

Poreski podsticaji predstavljaju ustupke koje poreska vlast čini prema poreskim obveznicima iz određenih ekonomskih i socijalnih razloga. U cilju što boljeg sagledavanja i razumevanja one se mogu klasifikovati na različite načine. Tako, npr. ako se kao kriterijum uzme faza preduzetničkog ciklusa, poreski podsticaji se mogu razvrstati u tri grupe:

- podsticaji u inicijalnom periodu,
- podsticaji u periodu obavljanja aktivnosti i
- podsticaji nakon obavljene aktivnosti.³²⁶

Sa stanovišta dužine trajanja, poreski podsticaji se mogu podeliti na:

- trajne,
- privremene,
- kratkoročne i
- dugoročne.³²⁷

³²⁶ M.Jovanovi}, @.Risti}, B. Krsti}, [A.@ivkovi}](#), Monetarni I fiskalni menad`ment, Ekonomski fakultet, Ni{, 2001.god, str. 552.

³²⁷ @arko Risti}, Poreski sistem i fiskalna reforma, Istra`iva~ko-izdava~ki centar Srbije, Beograd,1991, str280.

U ovom delu rada biće obrađene različite vrste poreskih podsticaja počev od izuzimanja iz dohotka, preko standardnih i nestandardnih odbitaka, pa sve do poreskih oslobođenja i olakšica koji se odnose na pojedine vrste prihoda.

Prema *Zakonu o porezu na dohodak građana iz 1991. godine*, koji je nalagao sintetičko oporezivanje dohotka fizičkih lica, od oporezivanja su bile izuzete sledeće vrste prihoda :

- prihodi ostvareni po osnovu prava invalida,
- zarade (plate) invalidnih lica,
- dečji dodatak i novčana pomoć za opremu novorođene bebe,
- stipendije i krediti učenika i studenata,
- naknada za vreme nezaposlenosti,
- materijalno obezbeđenje,
- naknada iz zdravstvenog osiguranja, osim naknade za zarade (plate),
- pomoć u slučaju smrti člana porodice,
- pomoć usled oštećenja ili uništenja imovine usled elementarnih nepogoda ili drugih vanrednih događaja,
- isplata osiguranih suma ličnog osiguranja ili osiguranja imovine,
- naknada stvarne, materijalne i nematerijalne štete,
- naknada za tuđu pomoć i negu i naknada za telesno oštećenje,
- naknada za rad članovima omladinskih i studentskih zadruga i
- kamata po javnim zajmovima.³²⁸

Kada se od zbira neto prihoda izuzmu napred nabrojane vrste prihoda dobija se dohodak za oporezivanje. To su, prihodi koje je neophodno izuzeti od oporezivanja u cilju obezbeđenja socijalne sigurnosti najugorženijih slojeva društva. Ono što se može zapaziti u poređenju sa drugim tekstovima Zakona o porezu na dohodak građana je činjenica da ovaj Zakon iz 1991. godine ne izuzima od oporezivanja penzije i invalidnine, što je karakteristika ostalih verzija.

Osnovica poreza na dohodak je oporezivi dohodak koji se dobija kada se od dohotka za oporezivanje oduzmu standardni i nestandardni odbici. Standardni odbici su takva vrsta poreskih olakšica na koje pravo imaju svi poreski obveznici koji ispunjavaju zakonom propisane uslove. To su uobičajni odbici koji se sreću u svim poreskim sistemima i tiču se ličnih i materijalnih okolnosti poreskog obveznika. Standardni odbici ne zavise od veličine rashoda koje je obveznik imao. Zakon o porezu na dohodak građana iz 1991. godine propisuje sledeće vrste standardnih odbitaka:

1. lično oslobođenje (egzistencijalni minimum),
2. oslobođenje za izdržavane članove porodice,
3. starosno oslobođenje.

Za razliku od standardnih odbitaka, nestandardni odbici predstavljaju takvu vrstu poreskih olakšica koje odgovaraju rashodima koje je imao poreski obveznik. To su : ulaganja u kupovinu ili izgradnju stambene zgrade ili stana za rešavanje stambenog pitanja obveznika, ulaganje u opremu namenjenu zaštiti životne sredine, sredstva utrošena za plaćanje školarine, putnih troškova i troškova stanovanja za sticanje obrazovanja, ulaganje u kupovinu opreme, knjiga i časopisa iz oblasti kulture, istorije ili

³²⁸ Zakon o porezu na dohodak građana, Slu`beni glasnik RS, br. 76/91

nauke, ulaganja u predmete posebne kulturne, istorijske ili naučne vrednosti, članarine, dobrovoljni prilozi, premije dobrovoljnog osiguranja itd.

Nakon odbijanja standardnih i nestandardnih odbitaka dobija se oporezivi dohodak na koga se primenjuju odgovarajuće poreske stope. Međutim, tako obračunat iznos poreza može biti umanjen za iznos poreskog kredita. Poreski kredit predstavlja iznos za koji se umanjuje obračunati porez na dohodak. Nakon toga se utvrđuje iznos godišnjeg poreza na dohodak koji poreski obveznik treba da plati.

Što se tiče pojedinih vrsta prihoda, kod akontacionog oporezivanja ovih prihoda postoje zakonom propisane poreske olakšice i oslobođenja koje se pružaju onim poreskim obveznicima koji ispunjavaju određene uslove.

Zakon o porezu na dohodak građana iz 1994. godine u okviru izuzimanja iz dohotka uključuje penzije i invalidnine.

Zakonom o porezu na dohodak građana koji je stupio na snagu 29. decembra 1995. godine, a primenjuje se od 1. januara 1996. kao nestandardni odbitak priznaju se i obavezni doprinosi za socijalno osiguranje koji su plaćeni iz prihoda obveznika. Međutim, da bi se sprečila mogućnost da se obvezniku dva puta priznaju ovi rashodi, novom odredbom je propisano da će se ovi rashodi priznati kao nestandardni odbitak, ukoliko tokom godine pri akontacionom oporezivanju nisu priznati obvezniku kao trošak.³²⁹ Takođe, povećan je poreski kredit fizičkim licima koja se upućuju u inostranstvo radi obavljanja poslova za rezidenta ili međunarodnu zajednicu.

Izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana 1996. godine, uvedene su neke novine u pogledu poreskih podsticaja u odnosu na Zakon iz '94. godine. Pre svega, što se tiče izuzimanja, promena se ogleda u tome što je ograničen neoporezivi iznos stipendija i kredita na 75% prosečne mesečne neto zarade. Takođe, stav o pomoći u slučaju smrti člana porodice zaposlenog je proširen i na slučaj smrti samog zaposlenog. Kod standardnih odbitaka, promena se ogleda u tome što su propisani relativni umesto apsolutnih iznosa odbitaka, dok se kod nestandardnih odbitaka stav o dobrovoljnim priložima dopunjuje i priložima za zdravstvene namene.

Zakon o porezu na dohodak građana iz 1998. godine predstavlja i zvanični prekid sa sintetičkim oporezivanjem dohotka i povratak na mešoviti sistem oporezivanja. Zbog toga su u prvom delu Zakona obrađeni akontacioni porezi, dok je godišnji porez na dohodak građana u drugom delu i nema nikakvih izmena u pogledu izuzimanja, standardnih i nestandardnih odbitaka u odnosu na prethodni Zakon kojim se reguliše oporezivanje dohotka građana.

Novim *Zakonom o porezu na dohodak građana iz 2001. godine*, određeno je da godišnjem porezu na dohodak građana ne pripadaju više penzije i invalidnine u skladu sa stavom Ustavnog suda Srbije. To je bio pozitivan pomak u odnosu na prethodni Zakon, s obzirom na to da se ovakva zakonska rešenja sreću u poreskim sistemima razvijenih tržišnih privreda. Poreski podsticaji su dati u vidu umanjenja poreske osnovice, u apsolutnim iznosima, s tim što ukupan lični odbitak za obveznika i članove njegove porodice ne sme preći visinu od 50% poreske osnovice.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana iz 2004. godine, koji je stupio na snagu 1. januara 2005. došlo je do brojnih izmena kod

³²⁹ Primena zakona o porezu na dohodak građana, \ura| Novakovi}. Mirko Kuli}, Poreski propisi u 1996, Savez RR Srbije, Beograd, 1996., str. 44.

utvrđivanja neoporezivog iznosa. Tako, neoporezivi iznosi se opredeljuju u odnosu na prosečnu godišnju zaradu po zaposlenom. Neoporeziv iznos za rezidenta je u visini četverostruke prosične godišnje zarade, a za stranca rezidenta i rezidenta upućenog u inostranstvo u iznosu desetostruke prosečne zarade. U osnovicu godišnjeg poreza na dohodak ne ulaze prihodi od dividendi i udeli u dobiti iz razloga što su ti prihodi već podvrgnuti oporezivanju. Lični odbici su limitirani na 40% za poreskog obveznika i na 15% za izdržavanog člana porodice. Novina, u ovom delu je i to što odbitak za izdržavane članove porodice može da ostvari samo jedan član porodice u slučaju ako su dva ili više njih obveznici godišnjeg poreza na dohodak.

Prema poslednjim *izmenama i dopunama* zakona koje su stupile su na snagu 27. jula 2006. godine, a primenjuju se od 1. januara 2007. godine, promenjen je neoporeziv iznos za rezidenta u visini trostruke prosečne godišnje zarade, a za stranca rezidenta i rezidenta upućenog u inostranstvo u iznosu petostruke prosečne zarade.³³⁰

U pogledu izuzimanja i poreskih podsticaja, Zakon o porezu na dohodak građana u našoj zemlji je, uglavnom usaglašen sa zakonodavstvima država razvijenog sveta. Izuzetak čine penzije i invalidnine, koje naš zakon izuzima iz oporezivanja, dok se u najvećem broju država EU ova transferna davanja uključuju u dohodak koji podleže oporezivanju. Prema najnovijim izmenama i dopunama izuzimaju se samo penzije i invalidnine koje se ostvaruju po osnovu prava iz obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja, što podrazumeva uključivanje u osnovicu za oporezivanje dobrovoljnog i dopunskog penzijskog osiguranja. Na taj način je izabrano kompromisno rešenje između prethodnih zakonskih rešenja i opšteprihvaćenih zakonskih rešenja u državama savremenog sveta.

4.2.5. Godišnji porez na dohodak

Sintetičko oporezivanje dohotka fizičkih lica nalaže oporezivanje zbira neto prihoda koje ostvari fizičko lice kao obveznik ovog poreza. U tom smislu, bilo je neophodno u zakonske propise kojima se reguliše oporezivanje dohotka fizičkih lica, uvesti pojam godišnjeg poreza na dohodak u vidu jedne sveobuhvatne i sintetičke kategorije. Cilj njegovog uvođenja je sintetičko oporezivanje prihoda iz svih izvora koje fizičko lice može da ostvari.

*Zakonom o porezu na dohodak građana iz 1991. godine*³³¹, sa uvođenjem sintetičkog oporezivanja dohotka, uvedena je kategorija godišnjeg poreza na dohodak. Poreski obveznik ovog poreza je rezident i nerezident koji ostvaruje dohodak na teritoriji Republike u periodu od godine dana. Osnovicu za oporezivanje čini oporezivi dohodak koji se dobija kada se od dohotka za oporezivanje odbiju standardni i nestandardni odbici propisani ovim zakonom. Pored godišnjeg poreza na dohodak, poreski obveznici su dužni da plaćaju akontacione poreze na pojedine vrste prihoda u toku godine. Poreski obveznici su dužni da, nakon isteka godine, plate razliku između godišnje poreske obaveze i uplaćene akontacije.

³³⁰ Zakon o porezu na dohodak građana, Slu`beni glasnik RS, br. 24/01, 80/02, 135/04, 65/06.

³³¹ Zakon o porezu na dohodak građana, Slu`beni glasnik RS, br. 76/91

Sintetičko oporezivanje dohotka zakonom je bilo propisano u periodu od 1992. godine, kada je napred pomenuti zakon stupio na snagu, pa sve do 1998. godine, kada se prešlo sa sintetičkog na mešoviti način oporezivanja. Međutim, u periodu kada je trebalo da se primenjuje sintetičko oporezivanje dohotka, uglavnom se proces oporezivanja završavao na akontacionom oporezivanju pojedinih vrsta prihoda, dok je primena godišnjeg poreza na dohodak bila izostavljena, zbog sveukupne ekonomske i političke situacije u zemlji.

Zbog svega ovoga, *Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana iz 1998. godine*,³³² promenjena je uloga godišnjeg poreza na dohodak. On više nije bio porez kojim se oporezuje zbir neto prihoda iz svih izvora fizičkog lica, već je dobio ulogu korektivnog poreza kojim se oporezuju oni poreski obveznici koji su ostvarili dohodak iznad zakonom propisanog iznosa. Dakle, godišnji porez na dohodak je na ovaj način potpuno promenio svoj karakter. U Zakonu, klauzule o godišnjem porezu na dohadak su prebačene u delu nakon akontacionih poreza. Na taj način je pokazano da je on dopuna akontacionim porezima, a ne obrnuto, kako bi, zaista, trebalo da bude prema sistemu sintetičkog oporezivanja dohotka.

Poreske stope godišnjeg poreza na dohodak su, po pravilu, progresivne. Tako je i u našem zakonodavstvu porez na dohodak građana imao progresivni karakter, ali je Zakonom iz 2003. godine propisana proporcionalna stopa godišnjeg poreza na dohodak fizičkih lica u iznosu od 10%.³³³ Međutim, ubrzo nakon toga, Zakonom iz 2006. godine godišnji porez na dohodak se plaća po stopi od 10% na dohodak koji je manji od šestostruke prosečne godišnje neto zarade i po stopi od 15% na dohodak iznad ovog iznosa.³³⁴ Ova promena stupila je na snagu 1. januara 2007. godine i primenjuje se i danas.

Što se tiče godišnjeg poreza na dohodak fizičkih lica, on u našem zakonodavstvu ima ulogu korektivnog elementa, tj. primenjuje se na ukupan dohodak koji je neki poreski obveznik ostvario, ali samo iznad određenog, zakonom propisanog iznosa. Sintetičko oporezivanje dohotka fizičkih lica je bilo propisano zakonom u periodu od 1992. do 1998. godine, ali se nikada nije koristilo zbog nepostojanja uslova koji bi omogućili njegovu adekvatnu primenu.

Godišnji porez na dohodak u Srbiji, plaćao je mali broj poreskih obveznika. Međutim, nakon smanjenja limita sa četvorostruke na trostruku godišnju prosečnu zaradu, broj poreskih obveznika se povećao. Poreski obveznici imaju pravo na lične odbitke koji iznose :

- za poreskog obveznika – 40% od prosečne godišnje zarade u Republici, prema podacima republičkog organa nadležnog za poslove statistike i
- za izdržavanog člana porodice-15% od prosečne zarade u Republici .

Ukoliko su dva ili više članova porodice obveznici godišnjeg poreza na dohodak fizičkih lica, onda odbitak za izdržavane članove porodice može ostvariti samo jedan od njih.

Tabela 26: Broj poreskih prijava godišnjeg poreza na dohodak fizičkih lica u Srbiji

Područje	2005.	2006.	2007.
Srbija	10.918	18.175	16.789

³³² Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana, br 20/98

³³³ Zakon o porezu na dohodak građana, Slu`beni glasnik RS, br. 24/01

³³⁴ Zakon o porezu na dohodak građana, Slu`beni glasnik RS, br. 24/01, 80/02,135/04,65/06.

<i>Beograd</i>	6.726	12.273	11.836
<i>Novi Sad</i>	2.332	3.455	3.082
<i>Niš</i>	886	1.198	1.006
<i>Kragujevac</i>	984	1.249	865

Izvor : www.poreskauprava.co.yu

U 2005. godini je podneto 10.918 prijava. Od toga najviše prijava za plaćanje poreza na dohodak fizičkih lica registrovano je u Beogradu (6.726), zatim u Novom Sadu (2.332), Kragujevcu (984) i Nišu (886). U 2006. godini prijave za godišnji porez na dohodak podnelo je 18.175 obveznika, od čega čak 12.273 prijave u Beogradu i 3.455 u Novom Sadu. Razlog za povećanje broja poreskih obveznika je taj što je pronađeno 8.288 poreskih obveznika koji nisu podneli poreske prijave za godišnji porez na dohodak u prethodnoj godini. U 2007. godini prijave je podnelo 16.789 građana Srbije. Među prvih 100 bilo je 29 osoba sa nepoznatim zanimanjem, 14 preduzetnika, 14 menadžera, 7 diplomiranih ekonomista, 10 direktora, 3 advokata i 3 inženjera. Povećanje broja poreskih obveznika koji su dužni da plate porez na godišnji prihod trebalo bi da nadomesti manjak u budžetu nastao zbog smanjenja poreza na zarade za dva procentna poena. Na taj način povećava se vertikalna pravičnost u sistemu oporezivanja dohotka fizičkih lica.

Međutim, kazne za poreske obveznike koji ne podnesu poresku prijavu na vreme su nedovoljno visoke, tako da mnogi biraju da plate kaznu, radije nego da plate visok iznos poreza.

U zakonodavstvima savremenih država, sintetičko oporezivanje dohotka se primenjuje već dugi niz godina. Poreska tarifa se odnosi na ukupan dohodak kao zbir neto prihoda iz svih izvora. Međutim, i u ovim zemljama se vrši akontaciono oporezivanje pojedinih vrsta prihoda tokom godine, dok se na kraju godine iznos plaćenog poreza odbija od ukupne poreske obaveze. Kanada, SAD i Australija su, praktično, jedine zemlje koje zahtevaju od svih poreskih obveznika da podnesu poreske prijave na kraju godine, što dovodi do visokih administrativnih troškova.

Reforma u sistemu oporezivanja dohotka fizičkih lica u našoj zemlji odnosiće se, upravo, na uvođenje sintetičkog načina oporezivanja dohotka, u cilju harmonizacije sa zakonskim rešenjima EU. Na taj način postići će se veća pravičnost u oporezivanju i biće smanjena mogućnost izbegavanja plaćanja poreza, što će se u krajnjem pozitivno odraziti na državnu kasu.

4.3. NEMINOVNOST UVOĐENJA SINTETIČKOG OPOREZIVANJA DOHOTKA FIZIČKIH LICA U PORESKI SISTEM SRBIJE

4.3.1. Ograničenja u poreskoj administraciji kao prepreka uvođenju sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica

Poreska administracija je jedan veoma bitan segment poreskog sistema. Ne može se govoriti o poreskoj politici, a da se ne govori o dobro organizovanoj i sposobnoj poreskoj administraciji. Preduslov za vođenje adekvatne poreske politike je postojanje efikasne poreske administracije. Ona je, zapravo pokazatelj uspešnosti državne aktivnosti. Rezultati rada poreske administracije pokazuju nivo sposobnosti i legitimnosti vlade. U tom smislu, reforme u poreskoj administraciji, najčešće, prate promene političke vlasti u jednoj zemlji.

Opšte je prihvaćen stav, u svim savremenim državama, da su administrativni troškovi previsoki i da ih treba smanjiti. Postoji stanovište da je državna uprava neefikasna i da je izuzetno skup javni servis. Međutim, pred državnom upravom se postavljaju brojni zadaci koje ona treba da obavi sa minimalno ostvarenim troškovima administriranja. Pre svega, zadovoljenje principa pravičnosti u oporezivanju zahteva povećanje troškova administriranja. To dalje vodi smanjenju efikasnosti, čime ponovo dolazimo do opštepoznatog sukoba između principa pravičnosti i principa efikasnosti u oporezivanju. Takođe, stalne promene poreskih zakona zahtevaju brzo prilagođavanje poreske administracije novonastalim promenama, što takođe iziskuje određene troškove i određeno vreme. Posebno, ako je reč o krupnijim promenama u poreskim oblicima, neophodna je reorganizacija u onom delu poreske administracije koji se bavi administriranjem tog poreza. Tako, npr. prelazak sa jednofaznog poreza na promet na PDV, kao najsloženiji oblik poreza na promet zahtevalo je velike promene u poreskoj administraciji. Oporezivanje dohotka putem sintetičkog poreza na dohodak, takođe, podrazumeva dobro pripremljenu i osposobljenu poresku administraciju za vođenje jednog ovako zahtevnog poreskog oblika.

Činjenica je, ipak, da je poreska administracija neefikasna. Izvori neefikasnosti javnog sektora, a samim tim i poreske administracije su :

- organizacioni problemi,
- birokratsko ponašanje i
- procedure u donošenju odluka.

Što se tiče *organizacionih problema*, oni se, pre svega odnose na to što uprava javnih prihoda nije profitna institucija i njen cilj nije maksimiranje profita. Naprotiv, ona je, često, pod uticajem političkih faktora koji štete produktivnosti, naročito na polju zapošljavanja nedovoljno stručnih kadrova. S druge strane, javljaju se brojne zloupotrebe položaja i moći od strane državnih činovnika, a na štetu poreskih obveznika. Zbog toga je neophodno u državnoj službi uvesti stroga pravila kako bi se obezbedilo da država zapošljava i unapređuje najbolje pojedince. Pre svega, poreski organi bi trebali da imaju visoka primanja i da njihov posao bude takav da, u poreskoj upravi rade samo najbolji pojedinci. Međutim, država ne može da konkuriše privatnim kompanijama u pogledu zapošljavanja najkvalitetnijih ljudi, pošto to iziskuje izuzetno visoke plate, mnogo više nego što se u državnoj službi mogu dati osobama sa istim kvalifikacijama.

Rad u jednoj državnoj ustanovi kao što je uprava prihoda, pojedincima daje za pravo da se ponašaju kao birokrate. To *birokratsko ponašanje* podrazumeva bahatost u poslu i povećava ukupne javne rashode. Država bi morala, putem povećanja plata državnim službenicima da iskoreni ovakav način ophođenja prema poslu, zbog čega najviše ispaštaju poreski obveznici. Državne birokrate deluju, isključivo u ličnom interesu, a ne u interesu građana. Ovde je, takođe izražen problem koji nastaje na relaciji principal-agent.³³⁵ Radi se zapravo o uticaju građana, koji se javljaju u službi principala, na državne službenike-agente, da deluju u njihovom interesu. Problem kontrole zaposlenih posebno je aktuelan u državnim organizacijama u kojima lica koja utiču sa strane imaju lične interese. Organizacija takvog tipa je uprava prihoda prema kojoj se javljaju različite grupe principala. To su, uglavnom interesne grupe, kojima je u interesu da vrše uticaj na agente u cilju postizanja sopstvenih ciljeva. Rešenje ovog problema je u uvođenju nagrada za « dobro » ponašanje i kazni za « loše » ponašanje. Nagrade su uglavnom novčanog karaktera, dok se kazne najčešće završavaju otpuštanjem sa posla. Nažalost, državne organizacije su, uglavnom, suočene sa poteškoćama u pogledu nagrađivanja zaposlenih.

Birokrate, često ispoljavaju averziju prema riziku, tj. izbegavaju odgovornost za greške na taj način što se strogo pridržavaju *birokratskih procedura*, koje obezbeđuju zajedničko donošenje odluka. U birokratskom postupku sve mora da prođe kroz određene kanale. Dominaciji birokratskih procedura doprinose još dva faktora :

- troškove birokratskog ponašanja snosi društvo u celini, a ne pojedinac-biokrata i
- svaki predlog mora da odobri nekoliko pojedinaca.

Birokrate ne troše sopstven novac, već javna sredstva. Zbog toga je neophodno uvesti određena pravila u radu državnih službenika kojih su oni dužni da se pridržavaju. Pravila smanjuju i mogućnost korupcije.

Administrativni troškovi oporezivanja se ne mogu izbeći. Poreski postupak zahteva angažovanje određenog personala i odgovarajuće opreme, što iziskuje velike administrativne troškove. Poreska administracija treba da efikasno sprovodi poreske propise. Finansijska teorija polazi od toga da će optimalnost u pogledu visine administrativnih troškova biti postignuta kada je marginalni administrativni trošak jednak

³³⁵ Joseph E. Stiglitz, Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004, str. 205.

korisnosti od razreza i naplate poreza.³³⁶ To, zapravo, znači da se ovi troškovi smeju uvećavati samo do nivoa na kojem je njihovo jedinično povećanje jednako povećanju korisnosti od postignutog pravičnijeg funkcionisanja poreske administracije.

U tabeli broj 27 su prikazani troškovi državne administracije u našoj zemlji u periodu od 2003. do 2007. godine. Na osnovu podataka može se zaključiti da je došlo do apsolutnog, ali i relativnog povećanja rashoda za zaposlene, koji čine jedan deo troškova državne administracije. Ovi troškovi su porasli sa 15% u 2005. godini, na 18% u 2006. godini, da bi u 2007. godini dostigli 20% od ukupnih izdataka budžeta Republike Srbije.

Tabela 27 : Rashodi državne administracije

<i>Period posmatranja</i>	<i>Rashodi za zaposlene (u mil. dinara)</i>	<i>Učešće rashoda državne administracije u ukupnim rashodima (%)</i>
2003.	58.224	11,5%
2004.	69.969	13%
2005.	84.161	15%
2006.	115.369	18%
2007.	147.621	20%

Izvor: Bilten javnih finansija, Ministarstvo finansija, Beograd, decembar 2007. godina

S obzirom na to da je poreska administracija neefikasna, neophodne su njene česte **reforme**. Svi programi reformi poreske administracije zasnivaju se na poboljšanju efikasnosti u radu, poboljšanju kvaliteta usluga poreskim obveznicima, povećanju motivacije osoblja u postizanju boljih rezultata i povećanju blagovremenosti pružanja informacija za donošenje odluka. Najnovije poreske reforme nisu imale za cilj samo smanjenje administrativnih troškova, već pre svega eliminisanje uticaja političkih grupa i korupcije. Težnja je bila na ideji da se kroz manje troškove administracije postigne veća korisnost, odnosno veća efikasnost i ekonomičnost u radu. Javni sektor, u uslovima globalne ekonomije mora da bude efikasniji i treba da bude u stanju da odgovori porastu zahteva svojih građana za kvalitetnijim javnim uslugama. Moderna poreska administracija nije više institucija u službi vladajuće stranke, već prerasta u organizaciju za finansijske usluge.

Osnovni *razlozi* za pristupanje reformi poreske administracije mogu se sistematizovati u nekoliko grupa:

- kompjuterizacija poreskog postupka,
- brzo i lako adaptiranje poreske administracije novim poreskim propisima,
- poboljšanje komunikacije poreske administracije sa poreskim obveznicima,
- smanjenje budžetskog deficita,
- smanjenje korupcije u redovima poreske administracije idr.³³⁷

³³⁶ Dejan Popovi}, **Nauka o porezima i poresko pravo**, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, 1997. god str. 312.

Jedan od ključnih razloga pokretanja poreskih reformi u svetu je razvoj novih tehnologija i njihova primena u oblasti poreske administracije. Tehničkom modernizacijom poreskog postupka ostvarila bi se veća ekonomičnost i efikasnost rada poreske administracije. Na taj način, smanjili bi se troškovi naplate javnih prihoda, ubrzala bi se obrada poreskih prijava, bila bi olakšana kontrola verodostojnosti podataka iz prijave poreskih obveznika. Dakle, rad poreske administracije je mnogo efikasniji uz upotrebu informatičkog sistema koji ima bogatu bazu podataka, što omogućava da se poreski postupak sprovede mnogo brže i kvalitetnije.

Drugi razlog promena u poreskoj administraciji su česte i brze promene poreskih propisa. Naročito u zemljama u tranziciji koje još uvek nisu izgradile poreski sistem u skladu sa poreskim sistemima razvijenih zemalja, prisutna je pojava čestih promena zakona o pojedinim poreskim oblicima. Pri tom, poreske administracije tih zemalja su prinuđene da se prilagođavaju tim stalnim promenama. Ukoliko je poreska administracija snažnija i organizovanija, proces prilagođavanja će biti lakši i odvijaće se bez većih problema. U suprotnom, doći će do povećanja administrativnih troškova i do smanjenja efikasnosti u njenom radu.

Poreska administracija, takođe, mora da poboljša svoj odnos sa poreskim obveznicima, što bi trebalo da rezultira povećanjem poreskih prihoda. Najpre je neophodno izgraditi određen stepen poreske kulture kod javnosti, a zatim i izgraditi poresku administraciju koja radi u službi poreskih obveznika, što će poboljšati komunikaciju poreskih obveznika i poreske vlasti. To bi doprinelo smanjenju poreskih prekršaja i u krajnjem rezultiralo povećanju poreskih prihoda.

Budžetski deficit je stalno prisutan i goreći problem u velikom broju zemalja razvijenog i nerazvijenog sveta. Smanjenje budžetskog deficita je osnovni cilj fiskalne politike svake države koja se susreće sa tim problemom. Zbog toga se nastoji da se utiče na povećanje prikupljenih poreskih prihoda, putem promena u poreskoj administraciji. Nastoji se da se poreska administracija učini efikasnijom, odnosno da je nivo prikupljenih prihoda približno jednak nivou planiranih prihoda. Ovo je moguće ostvariti samo uz pomoć dobro organizovane poreske administracije.

Na kraju, jedan od značajnih razloga za pokretanje reforme u oblasti poreske administracije je i smanjenje korupcije u redovima poreskih službenika. Radi se zapravo o tome da za poresku administraciju treba obezbediti veće plate, kako bi ona bila stimulisana da pošteno radi i kako ne bi bila izložena negativnim uticajima iz okruženja. Na taj način bi došlo do smanjenja korupcije u oblasti poreske administracije. Takođe, neophodno je primeniti princip nagrada i kazni za rad u poreskoj administraciji, što će dodatno doprineti poboljšanju rada u ovoj oblasti i smanjenju korupcije.

Osnovni cilj efikasne poreske administracije je obezbeđenje naplate zakonom utvrđenih poreskih obaveza. Zarad ostvarenja ovog cilja, mnoge zemlje, kroz reformu poreske administracije primenjuju sledeće mere:

- odvajanje poslova vođenja poreske politike od poslova poreske administracije,
- kreiranje što jednostavnijih poreskih zakona, koji će biti manje komplikovani za poresku administraciju,

³³⁷ Glenn P Jenkins, Modernization of Tax Administrations, Revenue Boards and Privatization as Instruments for Change, International Tax Program, Harvard, International Bulletin, IBFD, February 1994, p. 127.

- obezbediti veću poverljivost podataka i informacija o poreskim obveznicima,
- uspostaviti kriterijume za merenje rada poreske administracije,
- formiranje profesionalnih tela za obuku poreske administracije,
- poboljšanje discipline poreskih organa i smanjenje korupcije,
- blagovremeno dostavljanje tumačenja poreskih propisa poreskim obveznicima, itd.³³⁸

Primenom ovih mera nastoji se da se poboljša efikasnost, ekonomičnost i kvalitet usluga poreske administracije. Pod *efikasnošću* se podrazumeva uticaj rada poreske administracije na poreski gap, razliku između ostvarenih i potencijalnih poreskih prihoda. Snažna i dobro opremljena poreska administracija nastoji da smanji jaz između prihoda koji su planirani i onih koji se stvarno prikupe u poreskom postupku. S druge strane, poreska administracija nastoji da ostvari i princip *ekonomičnosti* koji predstavlja odnos ostvarenih troškova prema naplaćenim poreskim prihodima. Poreske vlasti nastoje da poresku administraciju organizuju na taj način da se ovi troškovi svedu na što je moguće manju meru. Na kraju, *poboljšanje kvaliteta usluga* je u službi ostvarenja zahteva za ekonomičnošću i efikasnošću u radu poreske administracije. Postojanje budžetskog deficita uslovljava smanjenje obima javnih usluga, mada poreski obveznici zahtevaju efikasniji javni sektor za plaćene poreze, što je u suprotnosti jedno sa drugim. Treba naći kompromis između ove dve krajnosti i kreirati takvu poresku administraciju koja će zadovoljiti potrebe i države i poreskih obveznika.

Poreske reforme u zemljama OECD-a su uglavnom imale za cilj ostvarenje što većih javnih prihoda. To se na kraju svodilo na povećanje poreskih stopa, proširenje poreske osnovice ili uvođenje novih poreza. Time se uticalo na uslozňjavanje poreskih zakona, što je zahtevalo obučeniye poresko osoblje i veću informisanost poreskih obveznika. Zbog svega ovoga, bilo je neophodno razviti novi informacioni upravljački sistem, usvojiti širok spektar pokazatelja u obavljanju aktivnosti koje se prate i poboljšati sistem izveštavanja o rezultatima rada poreske administracije.

Rezultari rada poreske administracije mere se određenim pokazateljima koji predstavljaju polaznu osnovu reformistima. Neophodno je izvršiti procenu rada poreske administracije kroz podnošenje izveštaja o radu i preduzimanje mera za unapređenje rada poreske administracije. Najčešći **pokazatelji rada poreske administracije** su :

1. efikasnost rada,
2. ekonomičnost u poslovanju,
3. kvantitativne mere i
4. kvalitativni pokazatelji.

Što se tiče efikasnosti rada poreske administracije, treba naglasiti da se, ovde, zapravo radi o tome kako i na koji način poreska administracija može uticati na smanjenje jaza između ostvarenih i planiranih poreskih prihoda. Ukoliko je poreska administracija dovoljno stručna i obučena, onda će taj raskorak biti manji. S druge strane, ako je jaz između ostvarenih i planiranih prihoda veliki, to znači da poreska administracija nije dovoljno razvijena i da treba pristupiti procesu njene reforme.

Ekonomičnost pokazuje, kao što smo već istakli, učešće troškova u naplaćenim poreskim prihodima. Tendencija je savremenih država da ti troškovi budu što je moguće

³³⁸ Hasiba Hrustić, Nove tendencije u reformi poreske administracije, Ra-unovodstvena praksa, Ra-unovodstvo, br.9, septembar 2002, str.70.

manji u odnosu na ukupne prihode. Ukoliko je procenat troškova u ukupnim poreskim prihodima mali, to pokazuje uspešnost rada poreske administracije. U suprotnom, ako ovi troškovi predstavljaju veći deo poreskih prihoda, neophodno je pristupiti reformi poreske uprave, tj. poreske administracije. Primera radi, '90-ih godina troškovi američkog Internal Revenue Service-a iznosili su oko 1% od naplaćenih prihoda. Ponekad, ukupni troškovi mogu prekoračiti iznos sakupljenih prihoda kada dolazi do pojave efekta « suvišnih troškova ». Ovaj efekat se javlja u uslovima narušene efikasnosti u alokaciji.

U grupu kvantitativnih mera spadaju : obim ostvarenih prihoda, broj otkrivenih prekršaja, broj izvršenih revizija, iznos naplate otkrivenih ili utajenih prihoda, broj pronađenih greški kroz plaćene kamate poreskim obveznicima, broj procesiranih prijavi, odnos između broja poreskih obveznika i broja poreskog osoblja, vremena trajanja žalbenog postupka, nivo plaćanjau propisanom roku, doslednost u primeni poreskih propisa, itd.³³⁹ Poreske vlasti pojedinačnih zemalja prate neke od izabranih pokazatelja i na osnovu njih donose odluke u kom pravcu da se ponašaju. Na taj način, proces odlučivanja je, u mnogome, olakšan i postoji određen nivo sigurnosti da će biti donešene pravovremene odluke. Rezultati rada poreske administracije bi trebalo da se prate na osnovu godišnjih izveštaja o radu koji predstavljaju sveobuhvatne preglede izabranih pokazatelja. Sagledavanjem tih izveštaja i njihovim poređenjem sa izveštajima iz drugih zemalja ili iz prethodnog perioda, stvaraju se uslovi za donošenje kvalitetnijih odluka. U narednoj tabeli biće prikazani prihodi od poreza koje je prikupila poreska uprava u periodu 2003-2007. godine, kao jednog od kvantitativnih pokazatelja uspešnosti rada poreske administracije.

Tabela 28: Prihodi od poreza u periodu 2003-2007. god. (u mil. dinara)

Godina	Ukupni porezi	Porez na dohodak građana	Porez na dobit preduzeća	Porez na promet/ PDV	Akcize	Carine	Ostali porezi
2003.	245.838	51.916	5.124	103.488	56.229	23.267	5.815
2004.	310.650	54.753	6.534	133.751	69.062	34.287	12.263
2005.	390.132	50.573	9.447	215.938	71.275	38.965	3.934
2006.	436.792	63.644	16.859	225.136	81.619	45.267	4.266
2007.	511.000	62.744	27.228	265.392	93.212	57.381	5.048

Izvor: Bilten javnih finansija, Ministarstvo finansija, Beograd, decembar 2007. godina

Kvalitativni pokazatelji se odnose na sagledavanje kvaliteta usluga koje se pružaju poreskim obveznicima. Poreske vlasti nastoje da uspostave što kvalitetniju komunikaciju sa poreskim obveznicima i da čuju njihov stav o radu poreske administracije. U tom smislu, od značaja je i to kakav tretman uživaju poreski obveznici od strane poreske administracije. Čest je slučaj da se poreski službenici nadmeno ponašaju prema poreskim obveznicima, ne shvatajući da oni treba da budu u službi poreskih obveznika. Poreske vlasti savremenih država nastoje da to iskorene i da uspostave odnos saradnje i profesionalne komunikacije sa poreskim obveznicima. (Ne) zadovoljstvo poreskih obveznika se meri brojem žalbi na rad poreskih organa, sugestija i prigovora. Stav poreskih obveznika o kvalitetu rada poreske administracije je izuzetno važan i većina zemlja ima praksu da izrađuje izveštaje o ocenama koje daju poreski

³³⁹ Isto, str 73.

obveznici. Ti izveštaji se tiču činjenica o tome da li se zakoni primenjuju na korektan način, da li su blagovremeno informisani o promenama i da li su svi poreski obveznici podvrgnuti istom poreskom tretmanu.³⁴⁰

Od značaja je, takođe, istraživanje stava poreskih obveznika u pogledu njihovih očekivanja. Ocena kvaliteta rad poreskih organa može biti : eksterna i interna. Eksternu kontrolu vrše eksterne organizacije, a internu eksperti unutar poreske administracije. U Poreskoj upravi Srbije, unutrašnju kontrolu sprovodi Grupa za unutrašnju kontrolu, koja predstavlja nezavistan organ u organizacionoj strukturi PU.

U Španiji se kao pokazatelj rada poreske administracije koristi pokazatelj ekonomičnosti naplate prihoda, odnos između broja poreskih obveznika i broja zaposlenih u poreskoj administraciji, vreme trajanja žalbenog postupka itd. U Austriji se rezultati rada prate na bazi godišnjih izveštaja, kao i u Australiji i Novom Zelandu. U Francuskoj se kvalitet rada prati po nivoima poreske administracije. U Danskoj i Finskoj se godišnji planovi rada poreske administracije obavezni i predstavljaju deo budžeta. U Švedskoj je poreska administracija nezavisna u odnosu na Ministarstvo finansija. U Holandiji, npr, Parlament se bavi upravljanjem poreskom administracijom.³⁴¹ Godišnji planovi i izveštaji o radu poreske administracije su predmet diskusije Poreske komisije parlamenta. Pokazatelji uspešnosti rada su obim i struktura ostvarenih prihoda, kvalitet komunikacije sa poreskim obveznicima, tretman poreskih obveznika, dosledna primena poreskih propisa, broj otkrivenih poreskih prekršaja...

Takođe, značajan kvantitativni pokazatelj rada poreske administracije je i lična satisfakcija zaposlenih. Ukoliko su zaposleni zadovoljni svojim poslom, platom i odnosima u službi, njihov rad će biti kvalitetniji.

Najnovije **tendencije** u radu poreske administracije su :

- povećanje samostalnosti poreske administracije,
- privatizacija pojedinih funkcija, tzv. delimični zakup,
- izrada adekvatne strategije sa prioritetima,
- povećanje poreske kulture,
- stalna edukacija kadrova i
- stvaranje kvalitetne informacione podrške u radu.

Jedan od najznačajnijih trendova u kreiranju savremene poreske administracije je tendencija povećanja autonomije poreske administracije u postupku utvrđivanja, naplate i kontrole poreskih obaveza. Razlozi za pružanje veće *samostalnosti* u radu poreske administracije su brojni,³⁴² ali se mogu sistematizovati u dve grupe. Prva grupa razloga se vezuje za iskustveno dobre rezultate u radu poreskih administracija sa visokim nivoom samostalnosti u razvijenim zemljama. U onim zemljama u kojima je efikasnost rada na niskom nivou, uticaj političkog faktora je jak. Druga grupa razloga odnosi se na to da povećanje autonomnosti u radu javnih institucija utiče na povećanje efikasnosti rada tih institucija. Kao primer za to navodi se efikasan rad centralnih banaka, kao nosilaca monetarne vlasti, koje imaju visok nivo samostalnosti. U skladu sa tim, poreska vlast,

³⁴⁰ Glenn P Jenkins, Modernization of Tax Administrations, Revenue Boards and Privatization as Instruments for Change, International Tax Program, Harvard, International Bulletin, IBFD, February 1994, p. 127.

³⁴¹ Hasiba Hrustić, Nove tendencije u reformi poreske administracije, Ra~unovodstvena praksa, Ra~unovodstvo, br.9, septembar 2002, str. 72.

³⁴² Patricio Castro, New Trends in the Organization of Customs Administration, IMF,1997, str. 213.

predstavljena kroz poreske institucije, odnosno poresku administraciju, mora da ima određen nivo autonomije, koji će doprineti povećanju efikasnosti njenog rada.

Nezavisnost rada poreske administracije podrazumeva :

- a) finansijsku nezavisnost,
- b) operativnu nezavisnost i
- c) nezavisnost u vođenju kadrovske politike.

Finansijska nezavisnost podrazumeva da se poreska administracija finansira putem dela prihoda koji se prikupe, zbog čega će postojati veća motivacija prilikom naplate poreza. Administrativna nezavisnost podrazumeva da poreska vlast sama određuje administrativnu politiku i ciljeve. I na kraju, nezavisnost u vođenju kadrovske politike podrazumeva povećanje nadležnosti u zapošljavanju osoblja u administraciji, određivanje strukture zarada, napredovanje u radnoj karijeri, obavljanje programa obuke i unutrašnje kontrole rada, itd.

Tradicionalni koncept poreske administracije, po kome je ona deo javnog sektora koji je neefikasan, sa nedovoljno kompetentnim zaposlenim i sa visokim nivoom korupcije, zamenjen je savremenim konceptom poreske administracije, koji karakteriše visok nivo samostalnosti u radu i efikasnost poslovanja. Razvijene zemlje već imaju poresku administraciju koja je u velikoj meri nezavisna od političke vlasti, a takvi trendovi postoje i u zemljama u razvoju, gde spada i naša zemlja. Tako npr. primena sintetičkog oporezivanja dohotka se, u našoj zemlji, upravo, zbog nedovoljno spremne poreske administracije i odlaže. U nekim razvijenim zemljama postoji izvesan stepen hijerarhijske autonomije poreske administracije, koji sprečava politički uticaj i kontrolu nad primenom poreskih zakona ili tretmanom prema posebnim grupama poreskih obveznika.

Jedan broj zemalja se, radi povećanja efikasnosti u radu poreske administracije, opredelio za privatizaciju svih ili jednog dela funkcija poreske administracije. Radi se, zapravo, o instituciji *potpunog ili delimičnog zakupa*, o čemu je već bilo reči. Razlozi za takve odluke bili su brojni, a najznačajniji od njih su : bolja stimulisanoost zaposlenih na rad, zapošljavanje samo najkvalitetnijih kadrova, radna atmosfera je oslobođena političkog uticaja, itd. Neke zemlje su osnovale autonomne poreske agencije koje se finansiraju na bazi iznosa sredstava po utvrđenom procentu od iznosa naplaćenih prihoda, a izvan su kontrole Ministarstva finansija, sa sopstvenim programom rada i pružanja usluga poreskim obveznicima.³⁴³ Pored razvijenih zemalja, postoji veliki broj manje razvijenih koje su pristupile ovom konceptu potpunog ili delimičnog zakupa nekih funkcija poreske administracije, kao što su : Peru, Venecuela, Argentina, Kolumbija, Meksiko, Singapur, pa čak i neke afričke zemlje.

Poreska administracija zahteva jasnu strategiju u kojoj će biti istaknuti prioritetni ciljevi fiskalne politike. Polazište u kreiranju takve strategije je stav da je poreska administracija najbitnija fiskalna institucija u zemlji. Ako je administracija neefikasna, primena bilo kog zakona biće otežana i neće dati prave rezultate. Dobra organizacija i jasna strategija predstavljaju za rad poreske administracije ključ uspeha.

Jedan od prioriteta u savremenim državama je i stvaranje ili jačanje poreske kulture. Države u kojima je poreska kultura na niskom nivou razvoja, moraju da ulože napore u pravcu stvaranja ambijenta u kome se poreske obaveze prihvataju kao građanska

³⁴³ Hasiba Hrustić, Nove tendencije u reformi poreske administracije, Ra-unovodstvena praksa, Ra-unovodstvo, br.9, septembar 2002, str. 75.

dužnost. Pod takvim uslovima, poreski obveznici će videti za šta se troši njihov novac i uveriti se da su sredstva potrošena racionalno i pravedno, što će uticati na njihovu svest o plaćanju poreza. Edukacija i informisanost javnosti o tome je veoma bitna. Na taj način se utiče na poreske obveznike da ispunjenjavaju svoje poreske obaveze. Poreski obveznici ranije nisu imali svest o značaju plaćanja poreza, dok su se u savremenom društvu, poreske vlasti orjentisale na uvažavanje stava javnosti prilikom donošenja i primene zakona o određenom poreskom obliku.

Na kraju, savremene tendencije u radu poreske administracije podrazumevaju i stalnu obuku kadrova i kompjuterizaciju. S obzirom na to da se poreski zakoni stalno menjaju, poreski organi moraju stalno da se edukuju, kako bi primena novih zakona bila što adekvatnija. S druge strane, poreska administracija ne bi mogla adekvatno da funkcioniše bez adekvatne informatičke podrške. Ovaj problem je aktuelan naročito kad su u pitanju dva poreska oblika koja su izuzetno komplikovana sa administrativno tehničke strane. To su sintetički porez na dohodak fizičkih lica i porez na dodatu vrednost. Kod poreza na dohodak, svako fizičko lice koje je obveznik poreza podnosi poresku prijavu, pri čemu su poreski organi dužni da svaku poresku prijavu posebno obrade i da izvrše kontrolu podataka iz prijave. Bez adekvatne informacione podrške, to bi bilo otežano, odnosno zahtevalo bi velike administrativne troškove. Kod PDV-a poreski organi moraju da prate sve transakcije robama i uslugama između svih registrovanih subjekata i da obavljaju odgovarajuću kontrolu. To bi takođe bilo neizvodljivo bez kvalitetne informatičke podrške.

Polazeći od iskustva razvijenih zemalja tržišne privrede koje imaju stručnu i efikasnu poresku administraciju, u našoj zemlji se, koncepcijom fiskalne reforme 1990. godine, pristupilo reformi poreske administracije. Osnovna ideja je bila formirati jedinstvenu, republičku poresku administraciju. Godine 1991. donešen je Zakon o kontroli, utvrđivanju i naplati javnih prihoda.³⁴⁴ Na osnovu ovog Zakona poslove utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda trebalo je da obavlja novoformirana uprava za poslove javnih prihoda. Do tada, poreski postupak za fizička lica sprovodile su republička i opštinska uprava prihoda, dok je poreski postupak za obračun poreza pravnih lica obavljala tzv. Služba društvenog knjigovodstva. Ovim Zakonom je Uprava za poslove javnih prihoda preuzela utvrđivanje, naplatu i kontrolu javnih prihoda i fizičkih i pravnih lica. Međutim, novoformirana Uprava za poslove javnih prihoda nije imala informacioni sistem automatske obrade podataka, bez koga je bilo otežano funkcionisati. U prethodnom periodu je te poslove STK obavljala na jedinstven i efikasan način uz adekvatnu informacionu podršku. Ova promena je bila dobra zbog toga što je formiran organ koji je sintetizovao sve prihode koje ostvaruju fizička i pravna lica, ali je istovremeno značila korak unazad, zbog prelaska sa automatske na ručnu obradu podataka. To je ostavilo prostor za rast sive ekonomije i poresku evaziju, što je u krajnjem rezultiralo smanjenju obima javnih rashoda.

Fiskalnom reformom iz 1991. godine donešen je veliki broj poreskih zakona, a zatim su, u narednim godinama, nastupile njihove izmene i dopune, što je, sa ovakvom, nepripremljenom poreskom administracijom bilo teško podržati. Ishitrenošću u primeni reformskih poreskih zakona, nedostajala je priprema i obuka administracije i obezbeđenje potpunije informisanosti samih poreskih obveznika, što je još više otežavalo proces

³⁴⁴ Službeni glasnik Republike Srbije, br.76/91.

reforme. Nedostatak jedinstvenog informacionog sistema je uticao na dugogodišnje odlaganje primene, a zatim je i doprineo ukidanju sintetičkog poreza na dohodak građana.

Da bi poreski sistem bio efikasan, neophodno je izbegavanje čestih izmena i dopuna poreskih propisa. Brze i česte izmene zakonskih odredbi su nepoželjne kako za poreske obveznike tako i za poresku administraciju. Adekvatno funkcionisanje poreskih propisa ne može se uspešno realizovati bez adaptacija u radu poreske administracije, kao i njenih kontrolnih organa. To podrazumeva stalnu obuku poreske administracije, pružanje pomoći u informisanju poreskih obveznika, preciziranje i zaštitu prava poreskih obveznika.³⁴⁵ Šteta od neefikasne poreske administracije za državu je velika, jer ostaje bez potencijalnih poreskih prihoda, zbog toga je neophodno ozbiljno pristupiti procesu reforme poreske administracije u našoj zemlji. Još jedan razlog u korist ubrzanja u reformi poreske administracije je primena sintetičkog oporezivanja dohotka, čija primena se, kod nas, odlaže već skoro dve decenije.

Od 1991. godine do 1999. Zakon je pretrpeo tri izmene i dopune u 1993. godini, jednu dopunu u 1996. godini i po jednu izmenu i dopunu u 1994, 1998. i 1999. godini. Međutim, od osnovnog koncepta organizacije poreske administracije se nije bitnije odstupilo, već se samo težilo da se poveća nivo efikasnosti poreske administracije.

Fiskalna reforma iz 2001. godine imala je dva cilja :

1. obezbeđenje potrebnog nivoa sredstava budžetu Republike i
2. reorganizacija poreske administracije kompatibilne sa poreskim administracijama zemalja razvijene tržišne privrede.

Reforma poreske administracije je i u okviru ove fiskalne reforme veoma važan segment, s obzirom na to da je od nje zavisilo uvođenje pojedinih poreskih oblika, kao što su : PDV i sintetički porez na dohodak fizičkih lica. Bilo je neophodno izvršiti promene u oblasti kadrovske osposobljenosti i informatičke opremljenosti poreske administracije. Takođe, na značaju dobija i funkcija pružanja usluga korisnicima, tj. poreskim obveznicima. U tom smislu, neophodno je izgraditi jedan savremen koncept odnosa sa javnošću, pre svega u cilju podizanja opšteg nivoa poreske kulture.

Zakon o kontroli, utvrđivanju i naplati javnih prihoda iz 2001. godine definiše Republičku upravu javnih prihoda kao posebnu republičku organizaciju za obavljanje poslova javnih prihoda. To je centralizovana, specijalizovana i jedinstvena posebna državna organizacija, koja poslove kontrole, utvrđivanja i naplate javnih prihoda obavlja na čitavoj teritoriji Republike. Prema ovom Zakonu, ostavljena je mogućnost da se pojedini poslovi javnih prihoda mogu, u skladu sa zakonom, poveriti i drugim organima i organizacijama.³⁴⁶ U organizacionom delu, pored organizacionih jedinica kojima se obezbeđuje ostvarivanje osnovnih funkcija Republičke uprave, zakonodavac konstituiše i Centar za fiskalnu analizu.

Od 2002. godine, umesto ovog Zakona donosi se Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji.³⁴⁷ Ovim Zakonom se uređuje postupak utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda, prava i obaveze poreskih obveznika, registracija poreskih

³⁴⁵ Hasiba Hrustić, Fiskalna reforma u Srbiji, Finansije--asopis za teoriju i praksu iz oblasti finansija, br.1-2, Beograd, 2001, str. 68.

³⁴⁶ Poslove kontrole, obračunavanja i plaćanja nekih doprinosa, pored Republičke uprave obavljaju i Republički fondovi.

³⁴⁷ Službeni glasnik RS, br. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07

obveznika i poreska krivična dela i prekršaji. Ovim Zakonom se obrzauje Poreska uprava, kao organ uprave u sastavu Ministarstva finansija i uređuje njena nadležnost i organizacija.

Prema ovom Zakonu, Poreska uprava obavlja sledeće aktivnosti :

-vrši registraciju poreskih obveznika dodeljivanjem PIB-a i vodi jedinstveni registar poreskih obveznika,

-vrši utvrđivanje poreza u skladu sa zakonom,

-vrši poresku kontrolu u skladu sa zakonom,

-vrši redovnu i prinudnu naplatu poreza,

-otkriva poreska krivična dela i u vezi sa tim preduzima zakonom propisane mere,

-razvija i održava jedinstven poreski informacioni sistem,

-vodi poresko knjigovodstvo...

Za izvršenje poslova na otkrivanju i prijavljivanju poreskih krivičnih dela i njihovih izvršilaca obrazuje se Poreska policija, kao posebna organizaciona jedinica Poreske uprave.

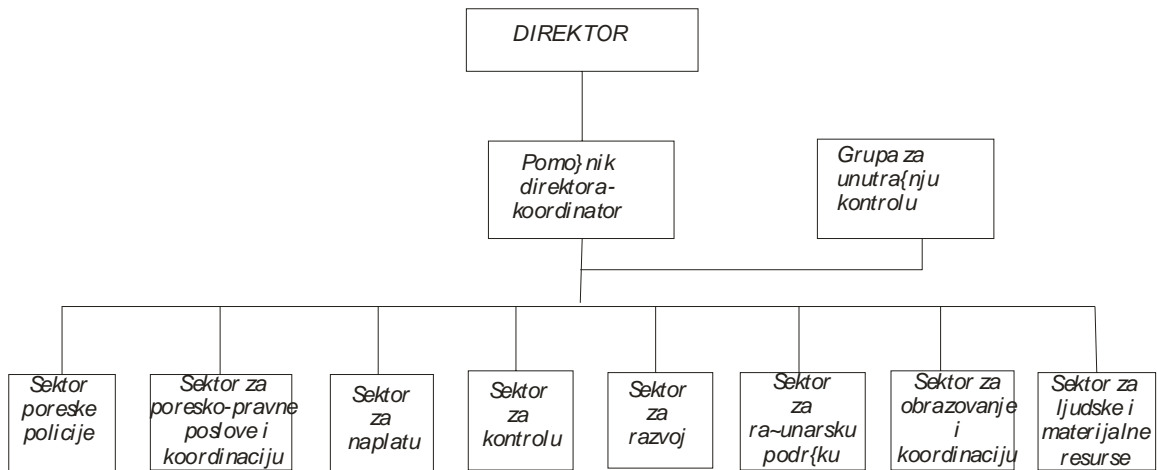
Za obavljanje poslova iz nadležnosti Poreske uprave obrazuju se organizacione jedinice, o čijem broju, strukturi i delokrugu rada odlučuje ministar, na predlog direktora PU.

Na čelu Poreske uprave nalazi se *direktor*, koji rukovodi poreskom upravom i u čijoj nadležnosti je vođenje poreske politike i donošenje svih odluka u vezi sa poslovanjem Poreske uprave.. Njegov najbliži saradnik je *pomoćnik direktora* , tj. koordinator, koji koordinira rad svih osam sektora u Poreskoj upravi. To su sledeći sektori:

- sektor poreske policije,
- sektor za poresko-pravne poslove i koordinaciju,
- sektor za naplatu,
- sektor za kontrolu,
- sektor za razvoj,
- sektor za računarsku podršku,
- sektor za obrazovanje i komunikaciju i
- sektor za ljudske i materijalne resurse.

Kao poseban deo poreske uprave može se uočiti Grupa za unutrašnju kontrolu koja kontroliše rad poreske uprave i vodi računa o zakonitosti poslovanja svih poreskih organa.

Slika26 : Organizaciona šema Centralne poreske uprave Srbije



Izvor : www.poreskauprava.sr.gov

Sredstva za stručno obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih, projektovanje i izgradnju informacionog sistema, nabavku opreme za rad, izgradnju i kupovinu poslovnog prostora i stimulatívno nagrađivanje zaposlenih, kao i za finansiranje ostalih delatnosti PU, obezbeđuju se u budžetu Republike.

Na osnovu ovoga, može se zaključiti da je Poreska uprava Srbije u poslednjih 7 godina doživela brojne izmene u organizacionom smislu, čime je učinjen napor u pravcu njenog uvođenja u red poreskih uprava savremenih država. Ovaj proces je praćen donošenjem Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji. Međutim, za potrebe uvođenja sintetičkog oporezivanja dohotka, neophodno je izvršiti izvesna prilagođavanja naročito u delu koji se odnosi na sektor informacione podrške.

4.3.2. Informacioni sistemi kao podrška uvođenju sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica

Savremeno administriranje javnih prihoda moguće je samo uz postojanje odgovarajućeg informacionog sistema javnih prihoda koji sadrži baze podataka o svim poreskim obveznicima, sa svim relevantnim činjenicama za utvrđivanje javnih prihoda, uz istovremeno zadovoljenje tehničkih zahteva za brзом obradom podataka bez obzira na veličinu podataka, efikasan prenos podataka i njihovo iskazivanje. Kao što smo već više puta naglasili, PDV i sintetički porez na dohodak nemoguće je realizovati bez postojanja jedinstvenog informacionog sistema. Zakonom o kontroli, utvrđivanju i naplati javnih prihoda iz 2001. godine, zakonodavac je posebno uredio obavezu Republičke uprave u delu zaštite i poverljivosti podataka i informacija, čijim pružanjem neovlašćenim licima se može naneti materijalna i druga šteta za poreskog obveznika i drugo lice u postupku.

Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji³⁴⁸ uređuje se, između ostalog, kreiranje jedinstvenog poreskog informacionog sistema. Program razvoja informacionog sistema Poreske uprave donosi ministar, na predlog direktora PU. Program reguliše: stvaranje tehničkih pretpostavki za razvijanje jedinstvenog

³⁴⁸ Isto

informatičnog sistema Poreske uprave, razvojne pravce, dinamiku izgradnje i opremanja, potrebna sredstva i način njihovog obezbeđivanja itd. U okviru svog informatičnog sistema, Poreska uprava uređuje i obezbeđuje standarde, definicije, klasifikacije i nomenklaturu, kodiranje podataka, tehniku obrade, prenos i iskazivanje podataka.

Upravljanje poreskom administracijom zahteva blagovremene i tačne podatke, što se može obezbediti kreiranjem adekvatnog poreskog informatičnog sistema. Taj informatični sistem obuhvata računarsku opremu i metode prikupljanja, obrade, čuvanja i korišćenja informacija za potrebe određivanja poreskih obaveza i upravljanje poreskim zakonima. Korišćenjem ovog sistema pojednostavljuje se administriranje poreskih zakona i obezbeđuje potpunija kontrola poreskih obveznika.³⁴⁹

Poreski informatični sistem podrazumeva sistem praćenja troškova administriranja, sistem kontrole i izveštavanja o poreskim problemima. Informatični sistem pruža:

1. informacionu podršku za primenu poreskih zakona,
2. obezbeđuje organizacionu povezanost poreske administracije,
3. dodelu poreskog identifikacionog broja,
4. omogućava registraciju poreskih obveznika,
5. kompjutersku obradu poreskih prijava,
6. memorisanje tekućih i arhivskih podataka o poreskim obveznicima i prihodima,
7. adekvatnu bazu podataka, koja obuhvata podatke o svim poreskim obveznicima, njihovim prihodima i poreskim obavezama,
8. sistem kontrole,
9. procesiranje žalbi i kazni,
10. obrada statističkih izveštaja o poreskim prihodima, poreskim odbicima i slično.

Zahvaljujući automatskoj obradi podatakam poboljšava se efikasnost rada poreskih organa, smanjuju se administrativni troškovi i obezbeđuje se efikasna kontrola ispunjavanja poreskih obaveza. Poreski organi imaju uvid u sve podatke o poreskim obveznicima, što im omogućuje donošenje odluka na osnovu blagovremenih i pouzdanih podataka. Administrativni troškovi se minimiziraju, s obzirom na to da je potpuno eliminisan manuelni obračun podataka, čime je povećan stepen pouzdanosti i valjanosti podataka. Ukoliko ne bi postojala automatska obrada podataka, poreska administracija bi bila skupa i neefikasna. Ona može biti uspešna, samo ako ima funkcionalan i efikasan informatični sistem.

Formiranje **baze podataka poreskih obveznika** počinje *registracijom poreskih obveznika*. Poreski obveznik je dužan da podnese prijavu za registraciju u propisanom roku i da prijavi sve kasnije izmene podataka u prijavi. Time se, zapravo, vrši *postupak identifikacije poreskog obveznika* za potrebe poreskog postupka. Prijava za registraciju se podnosi nadležnom poreskom organu prema mestu sedišta, odnosno prebivališta poreskog obveznika. Na taj način stvoreni su preduslovi za uvođenje informatičke tehnologije u sistem poreske administracije. Nepodnošenje prijave za registraciju povlači i određenu novčanu kaznu koju je poreski obveznik dužan da plati.

³⁴⁹ Hasiba Hrustić, Funkcionisanje poreskog informatičnog sistema, Poslovna politika, Beograd, jul-avgust 2003, str 33-37

Poreski informacioni sistem koristi metod *jedinstvene identifikacije i povezivanja svih podataka o poreskom obvezniku*.³⁵⁰ U cilju identifikacije poreskih obveznika, poreska administracija dodeljuje fizičkim licima, preduzetnicima, pravnim licima i stalnim poslovnim jedinicama nerezidentnog pravnog lica poreski identifikacioni broj (PIB), koji predstavlja jedinstven i jedini broj fizičkog odnosno pravnog lica za sve javne prihode i zadržava se do prestanka statusa poreskog obveznika.

On predstavlja niz brojeva koji nije dug kako bi mogao da se povećava sa povećanjem broja poresih obveznika, a i radi lakšeg pamćenja. Dodela PIB-a omogućava kreiranje jedinstvenog registra poreskih obveznika. Na osnovu zahteva za registracijom, poreski organ izdaje poreskom obvezniku dokument, odnosno rešenje o izvršenoj registraciji u kome je naznačen PIB poreskog obveznika. Ovaj broj se unosi u sva dokumenta, kao što su: akt koji poreski obveznik podnosi PU, organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja i drugim državnim organima i organizacijama, akt koji PU dostavlja poreskom obvezniku, document kojim poreski obveznik plaća porez, akt koji poreski obveznik podnosi organima i organizacijama nadležnim za vođenje registra i računa itd.³⁵¹ PIB su dužni da koriste i organi i organizacije koji, u skladu sa propisima, vode evidenciju o pravnim i fizičkim licima i na osnovu te evidencije izdaju javne isprave.

S druge strane, poreska administracija pomoću PIB-a vrši kontrolu utvrđene poreske obaveze, selektivnu unakrsnu proveru faktura između pojedinih poreskih obveznika, otkrivanje neblagovremeno prispelih poreskih prijava itd. Preko PIB-a olakšana je razmena, ali i ukrštanje podataka o poreskim obveznicima. Takođe, moguće je sagledati greške u identifikaciji poreskih obveznika, poređenjem podataka iz dokumenata sa podacima u registru.

PIB ima tri glavna cilja³⁵²:

- kreiranje registra poreskih obveznika u cilju identifikacije u ispunjavanju njihovih poreskih obaveza;
- otkrivanje poreskih obveznika koji se nisu registrovali, ili nisu podneli poresku prijavu ili platili porez u propisanom roku;
- ukrštanje podataka iz različitih izvora.

Poreski informacioni sistem sadrži centralni i tekući PIB registar. Na taj način moguće je izvršiti izlistavanje poreskih obveznika preko imena, adrese, kategorije poreskih obveznika, vrste delatnosti, lokacije, načinu plaćanja i dr. PIB omogućava povezivanje svih informacija o poreskom obvezniku, a takođe i izradu statističkih izveštaja.

Nakon izvršene registracije, obrazac registracije i dodeljen PIB se šalju u centralni kompjuter u cilju održavanja *centralne baze podataka*. Poreske prijave se klasifikuju u grupe i unose u odgovarajuće registre. Na taj način formirana je jedinstvena baza podataka u kojoj se nalaze podaci o poreskim obveznicima, njihovim poreskim obavezama i poreskim identifikacionim brojevima. Registar poreskih obveznika omogućava vođenje poreske evidencije o obavezama plaćanja poreza za svakog poreskog

³⁵⁰ Taxpayer Identification Numbers- presentation, Tax Policy and Administration, IMF, The Joint Vienna Institute, january-february 2002.

³⁵¹ Slu`beni glasnik RS, br. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07

³⁵² Hasiba Hrustić, Funkcionisanje poreskog informacionog sistema, Poslovna politika, Beograd, jul-avgust 2003, str 35.

obveznika pojedinačno, po vrstama poreza, periodima, iznosima, delatnostima itd. Preko ovog programa vrši se unos svih podataka i omogućava se sastavljanje integralnog izveštaja za potrebe poreske analize. Takođe, zahvaljujući postojanju baze podataka o poreskim obveznicima olakšana je korespondencija sa poreskim obveznicima i ispunjavanje poreskih obaveza preko elektronske pošte. Svi podaci se upućuju u tzv. dosije poreskog obveznika i u njega se unose sve promene koje nastaju nakon registracije poreskog obveznika.

Kreiranje centralne baze podataka olakšava proces *kontrole poreskog postupka*. Kontrola podrazumeva identifikaciju poreskih obveznika, njihovu lokaciju, vrstu i obim delatnosti, kao i kontrolu drugih podataka koji su od značaja za utvrđivanje poreske obaveze. Registar poreskih obveznika treba da omogući brzu i laku kontrolu i identifikaciju i neregistrovanih poreskih obveznika. Za potrebe kontrole hronološki se vodi evidencija o poreskim promenama, podacima o refundaciji poreza, dugovanjima i podacima o poravnanju ili odlaganju plaćanja poreske obaveze.

Kontrola poreskih obveznika može biti:

- kancelarijska kontrola i
- terenska kontrola.³⁵³

Kancelarijska kontrola se obavlja u samoj poreskoj administraciji na osnovu podataka iz baze podataka i na osnovu ukazane potrebe za kontrolom, dok se terenska kontrola obavlja na terenu, tj. u prostorijama poreskog obveznika.

Prioritet u procesu kontrole imaju veliki poreski obveznici, koje poreska administracija grupiše na osnovu visine prihoda i vrste privredne aktivnosti. Kontrola malih poreskih obveznika vrši se jednom ili najviše dva puta godišnje.

Programom kontrole u poreskom informacionom sistemu se obezbeđuje da se ni jedan unešen podatak ne može izbrisati, bez obzira što je bio predmet dopune, promene ili ispravke.

Takođe, neophodno je korišćenje poreskog informacionog sistema i za potrebe unutrašnje kontrole, radi sprečavanja korupcije i raznih vidova zloupotreba. Nakon izvršene kontrole u dosijeu poreskog obveznika beleži se da je kontrola obavljena i to se obeležava kodom kontrole, tako da je moguće pratiti trag o izvršenoj kontroli, učestalosti, trajanju, vrsti kontrole, zaključcima i preporukama za obavljanje buduće kontrole.

Izbor slučajeva za kontrolu se najčešće obavlja po tačno utvrđenim godišnjim planovima kontrole, ali i na osnovu zapaženih odstupanja u odnosu na prosečne veličine, u odnosu na prethodni period, u odnosu na pokazatelje oporezive dobiti u različitim sektorima i na osnovu rezultata komparativne analize finansijskih izveštaja.

Poreski informacioni sistem sadrži i poseban program za praćenje broja i vrste prekršaja po lokalitetu, vrstama poreza i kategorijama poreskih obveznika, vrstama delatnosti i rezultatima žalbenog postupka.³⁵⁴ Na taj način se postiže identifikacija poreskih obveznika koji su napravili poreski prekršaj, obaveštavanje poreskih obveznika o prekršaju, upravljanje žalbenim postupkom i statističko izveštavanje.

Kada su u pitanju mali poreski obveznici, treba naglasiti da i pored kompjuterizacije poreske administracije, troškovi utvrđivanja poreske obaveze

³⁵³ Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, Službeni glasnik RS, br. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07

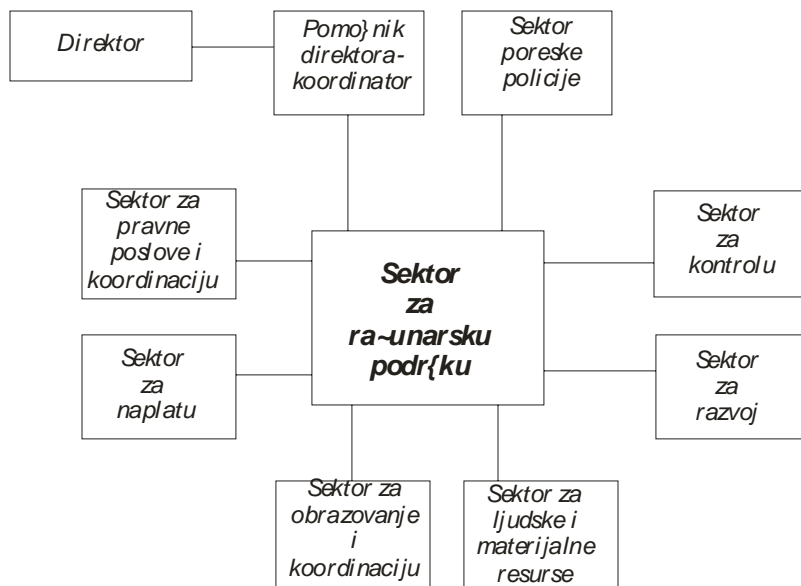
³⁵⁴ Crotty John, Performance Standards in Tax Policy and Administration, IMF, Fiscal Affairs Department, Amsterdam, 2001.

nadmašuju sam iznos poreske obaveze, pa je neophodno propisati prag prihoda ili prometa koji podleže obavezi registracije. Na osnovu ustanovljenog praga prihoda ili prometa, poreski organ, ovakvim poreskim obveznicima propisuje poresku obavezu, čime se skraćuje poreski postupak.

Korišćenje *on-line modela* omogućava poreskom obvezniku direktan pristup stanju računa preko terminala koji je direktno povezan sa centralnim kompjuterom u poreskoj administraciji.

Zahvaljujući poreskom informacionom sistemu postiže se povećanje efikasnosti, ekonomičnosti i kvaliteta usluga poreske administracije. Na taj način se postiže povećanje broja poreskih obveznika koji redovno ispunjavaju svoje poreske i da minimizira troškove administriranja pri naplati poreske obaveze.³⁵⁵ Tako se unapređuje odnos između poreske administracije i poreskih obveznika i poboljšava se njihova komunikacija. Poreskim obveznicima je omogućen lak pristup i uvid u stanje njihovih računa.

Poreska uprava Srbije ima, u okviru svoje organizacione strukture osam sektora koji obavljaju različite poslove, među kojima je i Sektor za računarsku podršku. Na osnovu organizacione strukture prikazane na slici može se sagledati položaj ovog sektora i način njegove komunikacije sa ostalim sektorima u Centralnoj Poreskoj upravi.



Slika 27: Pozicija Sektora za računarsku podršku u Poreskoj upravi Srbije

U sektoru za računarsku podršku nalazi se centralni server, u kome se kreira baza podataka svih poreskih obveznika. Postoji posebna *baza podataka fizičkih lica*, koja sadrži osnovne podatke o poreskim obveznicima, ali i podatke koji se tiču poreske obaveze i iznosa plaćenog poreza. Ova baza sa podacima o fizičkim licima, još uvek nije upotpunjena. Ažurnost podataka je sedam dana, što nije na zadovoljavajućem nivou. Poreska uprava Srbije bi trebala, ubuduće, da poveća ažurnost i upotpuni bazu podataka. Neophodno je svakom fizičkom licu koje se javlja u ulozi poreskog obveznika dodeliti

³⁵⁵ R. Lebaube, L. Vehorn, *Assisting Taxpayer in Meeting Their Obligations* The Low, IMF, Washington, 2001.

poreski identifikacioni broj i kreirati registar podataka o njemu koji bi sadržao opšte podatke o tom poreskom obvezniku, zatim, podatke o poreskim obavezama iz sadašnjeg i prethodnog perioda. Pristup podacima imaju samo ovlašćena lica, kako ne bi moglo da dođe do zloupotrebe podataka.

Baza podataka pravnih lica je upotpunjena. Nakon izvršene registracije pravnog lica u Agenciji za privredne registre, Poreska uprava izdaje na osnovu Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, poreski identifikacioni broj, pod kojim je pravno lice upisano u jedinstven registar poreskih obveznika Poreske uprave. U registru se beleže sve promene vezane za svakog poreskog obveznika pod njegovim poreskim identifikacionim brojem. Na taj način je olakšano dolaženje do potrebnih podataka o poreskom obvezniku. Ažurnost podataka u bazi poreskih obveznika fizičkih lica je jedan sat, što se može smatrati zadovoljavajućim.

U skladu sa tim, Poreska uprava je formirala Centar za velike poreske obveznike (CVPO), kojima je omogućena elektronska komunikacija. Aplikacija PU-Online predstavlja deo internet prezentacije CVPO. Ona omogućava velikim poreskim obveznicima pristup servisima koji pružaju usluge on-line podnošenja poreskih prijava i efikasniji i efikasniji uvid u poresku situaciju obveznika.³⁵⁶ To podrazumeva:

- servis za prijem i obradu poreskih prijava koji omogućava korisniku slanje podataka iz poreskih prijava u definisanom elektronskom formatu,
- servis za uvid u stanje poreskih računa po zbirnim i analitičkim knjigovodstvenim karticama,
- servis za pregled aktivnosti korisnika koji daje korisniku pregled sopstvenih aktivnosti u hronološkom redosledu: autorizacija, promena lozinke, izbor nekog od ponuđenih servera, slanje podataka i status njihove obrade,
- servis za prijem korisničkih zahteva nudi spisak zahteva koji obrađuje CVPO, način dostave zahteva i rezultata obrade zahteva.

Identifikacija korisnika vrši se unosom korisničkog imena i lozinke, prethodno dobijenih od strane Centra za velike poreske obveznike, u propisanom postupku registracije poreskog obveznika za korišćenje usluga podnošenja poreskih prijava elektronskim putem. Potrebno je da poreski obveznik podnese Centru za velike poreske obveznike obrazac PL-Izjavu pravnog lica o podnošenju poreske prijave elektronskim putem, koja je potpisana i overena od strane ovlašćenog lica. Centar izdaje potvrdu o izvršenoj registraciji i poreski obveznik, nakon toga, može da koristi usluge elektronske komunikacije.

Na osnovu izvršene analize organizacione strukture Centralne Poreske uprave, a pre svega Centra za računarsku podršku, može se doći do zaključka da je baza podataka pravnih lica mnogo kompletnija u odnosu na bazu podataka fizičkih lica. S tim u vezi, neophodno je preduzeti određene mere za upotpunjavanje ove baze, dodeljivanje poreskih identifikacionih brojeva i ažuriranje podataka, s obzirom na činjenicu da je porez na dohodak fizičkih lica izdašniji poreski oblik od poreza na dohodak pravnih lica. Poreskim obveznicima poreza na dohodak fizičkih lica neophodno je stvoriti mogućnost elektronske komunikacije sa Poreskom upravom, što je od presudnog značaja za uvođenje sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica.

³⁵⁶ www.poreska.uprava.sr.gov.yu/PUOnline

V ZAKLJUČAK

Cilj fiskalne politike je kreiranje takvog poreskog sistema koji će zadovoljiti polazne principe i istovremeno odgovoriti postavljenim ciljevima. To je *optimalan poreski sistem* koji najbolje doprinosi rastu konkretne privrede, jer se sastoji od poreza koji vode maksimizaciji društvenog blagostanja. Ukoliko je funkcija društvenog blagostanja usmerena ka ostvarivanju veće jednakosti u oporezivanju, onda poreski sistem treba da ima takve poreske oblike koji će doprinositi ostvarenju ovog cilja. S druge strane, ako poreski sistem više naginje ka efikasnijem oporezivanju, onda će u njemu biti zastupljeniji poreski oblici koji obezbeđuju manje administrativne troškove i koji su efikasniji u alokaciji resursa. Svaka država treba da nastoji da kreira poreski sistem u skladu sa svojim prioriternim ciljevima i u skladu sa svojim modelom privrednog razvoja. Međutim, činjenica je da poreski sistemi najrazvijenijih privreda u svetu imaju sličnu strukturu.

Prvi poreski sistemi, nastali sa pojavom prvih organizovanih država, imali su veoma uprošćenu *poresku strukturu*. Sastojali su se samo iz jednog ili nekoliko poreskih oblika. Kasnije se taj broj povećao, tako da se današnji poreski sistemi sastoje iz velikog broja poreskih oblika. Poreski sistem jedne savremene države treba da bude: efikasan, fleksibilan, pravičan, ekonomičan i transparentan. Oni se međusobno razlikuju. Iako nema identičnih poreskih sistema, ipak, postoje poreski oblici koji se javljaju u skoro svim poreskim sistemima i koje nazivamo osnovnim ili nosećim poreskim oblicima. Tu prednjače porezi na dohodak i porezi na potrošnju.

Međutim, isti poreski oblici nemaju jednako učešće u ukupnim prihodima države. Tako, npr. učešće poreza na dohodak fizičkih lica je različito u zavisnosti od posmatrane zemlje, ali činjenica je da je bilansni značaj ovog poreza veliki. Porezom na dohodak pravnih lica prikupi se mnogo manje prihoda za potrebe državnog budžeta. Od poreza na potrošnju, najveći bilansni značaj ima PDV, ali takođe i akcize i carine.

Značaj poreza na dohodak fizičkih lica u poreskim sistemima savremenih država opravdava temu ovog rada i ukazuje na neophodnost detaljnije analize ovog poreskog oblika.

Istorijski posmatrano, uvođenju poreza na dohodak fizičkih lica prethodili su vrlo specifični poreski oblici. Porez na dohodak fizičkih lica, u vidu poreza na prihode, javio se pre nešto više od dvesta godina. Tačnije, prvi put je uveden u poreski sistem Velike Britanije krajem osamnaestog veka i to 1798. godine, kao vanredni porez za prikupljanje

sredstava za potrebe pokrića ratnih izdataka. Nakon toga je ukinut i ponovo uveden 1842. godine kao redovan porez i kao takav se zadržao do današnjih dana.

Subjektivni porezi su preteča poreza na dohodak fizičkih lica. Pojavili su se vrlo rano, još u Starom veku i imali su različite pojavne oblike. Oni se karakterišu time što imaju lični odnosno subjektivni karakter. Poreska obaveza je određena fizičkim postojanjem pojedinca i ne može se izbeći. Ovi porezi se javljaju u obliku: glavarine, vojnice i klasnog poreza. *Glavarina* se odnosi na samu ličnost poreskog obveznika i plaća je svako lice iznad određenih godina starosti, bez obzira na lične i porodične okolnosti. Osim karaktera subjektivnosti poreske obaveze, glavarina se smatra nepravednim porezom, jer se pri plaćanju nije sagledavala ekonomska snaga poreskog obveznika i plaćale su je samo potlačene klase. *Vojnica* je vrsta subjektivnog poreza koju su plaćali svi oni koji nisu učestvovali u ratovima. Ova vrsta poreza zadržala se dosta dugo u fiskalnoj istoriji mnogih zemalja. Na kraju, *klasni porezi* predstavljaju vrstu poreza kod kojih je osnov za nastanak poreske obaveze pripadnost određenoj klasi u društvu. Kod ovih poreza je, na određenom stepenu razvoja uvedena obaveza plaćanja poreza prema stvarnim prihodima poreskog obveznika, što predstavlja značajan korak u pogledu ostvarivanja principa pravičnosti u oporezivanju.

Subjektivni porezi zamenjeni su porezima na prihode. To su porezi kojima se zahvatao prihod poreskog obveznika ostvaren po osnovu angažovanja zemljišta, rada i kapitala, kao tri osnovna faktora proizvodnje. *Porezi na prihode od zemljišta* su najstarija vrsta poreza na prihod. Smatra se da se porez na prihod od zemljišta javio još u Starom veku i to u Egiptu. Visina poreske obaveze se određivala prema površini zemljišta. *Porezi na prihode od kapitala* se odnose na oporezivanje prihoda od kapitala, bilo u kom obliku da se on nalazi. *Porezi na prihode od rada* su porezi na prihod od privredne delatnosti i porezi na prihode iz radnog odnosa.

U daljoj evoluciji, nakon pojave poreza na prihode, dolazi do uvođenja poreza na dohodak fizičkih lica, u formi sveobuhvatnog, sintetičkog poreskog oblika. On je, najpre, uveden u Velikoj Britaniji 1842. godine, a zatim u Francuskoj 1849. godine. SAD uvodi ovaj porez kao privremenu meru u periodu od 1862. do 1872. godine, a kao redovan porez figurira u poreskom sistemu ove države od 1913. godine. U Nemačkoj je 1891. godine uveden kao globalni porez na dohodak. Danas, sve zemlje OECD-a imaju sintetički porez na dohodak u svojim poreskim sistemima, koji se smatra najmodernijim oblikom neposrednog oporezivanja. Većina zemalja u tranziciji je, takođe, uvela ovaj poreski oblik. U našoj zemlji je uveden 1992. godine, ali iz određenih razloga nije primenjivan i ukinut je već 1998. godine.

Uvođenje poreza na dohodak fizičkih lica izaziva brojne reakcije poreskih obveznika koji su njime pogođeni. Ove reakcije predstavljaju težnju poreskih obveznika da izbegnu ili smanje nametnut im poreski teret. Na taj način se aktivira tzv. “prva odbrambena linija od poreza”, odnosno, aktiviraju se signalna dejstva oporezivanja. Ona daju prve signale prilikom najave, uvođenja i primene ovog poreskog oblika. Porez na dohodak fizičkih lica izaziva brojne efekte.

Efekti na ponudu rada su dvostruki. Efekat dohotka stimuliše poreskog obveznika da poveća svoj radni napor, kako bi nadoknadio deo izgubljenog dohotka na ime poreza, dok efekat supstitucije deluje u pravcu smanjenja radnog napora, tj. njegove supstitucije dokolicom.

Putem poreske politike može se uticati na *štednju i investicije* i na taj način stimulatивно uticati na privredni razvoj. Oporezivanjem dohotka smanjuje se iznos novca namenjen štednji, pošto poreski obveznici uglavnom nisu spremni da se odreknu navika u potrošnji. Pošto se sklonost štednji razlikuje u zavisnosti od nivoa dohotka koji poreski obveznici ostvaruju, može se zaključiti da će oporezivanje dohotka izazvati promene u nivou štednje jedino u slučaju visokih dohodaka. Poreski obveznici sa niskim dohocima nisu u stanju da deo dohotka izdvajaju za štednju. Osim uticaja ovog poreza na dohodak iz koga se štedi, moguće je uticati i na prihode od štednje. U cilju stimulisanja štednje, kamata kao deo prihoda od štednje treba da ima povoljniji poreski tretman.

Poreskom politikom investicije se mogu stimulisati na više načina: smanjenjem poreske stope, ubrzanom amortizacijom, davanjem investicionog poreskog kredita, privilegovanom tretmanom kapitalnih dobitaka i dr.

Porezom na dohodak fizičkih lica može se u znatnoj meri uticati na smanjenje i ublažavanje cikličnih kolebanja privrede. *Stabilizaciona dejstva oporezivanja* ispoljavaju se kroz uticaj poreza na cene i zaposlenost. Uvođenjem poreza na dohodak fizičkih lica će se odraziti na smanjenje količine novca u opticaju, što će dovesti do smanjenja uposlenosti kapaciteta. S druge strane, uvođenje poreza na dohodak će različito uticati na inflaciju u zavisnosti od toga da li se radi o inflaciji troškova (kada će je produbiti) ili se radi o inflaciji tražnje (kada će uticati na njeno smanjenje). Na kraju progresivnim oporezivanjem dohotka se postiže *ublažavanje nejednakosti u raspodeli*.

Bitno je istaći da je porez na dohodak fizičkih lica veoma *elastičan i izdašan*. Pod elastičnošću ovog poreza podrazumeva se stepen njegove prilagodljivosti visini prihoda, ali i njegovo delovanje na ciklična kolebanja privrede u vidu automatskog stabilizatora. Princip izdašnosti podrazumeva da se putem poreza na dohodak fizičkih lica obezbedi visok nivo sredstava za finansiranje javnih rashoda.

Takođe, u sistemu oporezivanja dohotka fizičkih lica neizbežan je *konflikt principa efikasnosti i pravičnosti*. Princip efikasnosti može biti sagledan sa aspekta efikasne alokacije i efikasnosti u pogledu minimizacije administrativnih troškova. Efikasna alokacija podrazumeva da porezi budu postavljeni tako da što je moguće manje utiču na ekonomske odluke privrednih subjekata. Efikasnost, s druge strane podrazumeva smanjenje administrativnih troškova i troškova plaćanja poreza. Princip pravičnosti podrazumeva zadovoljenje dva zahteva: zahtev za horizontalnom i zahtev za vertikalnom pravičnošću. Vertikalna pravičnost podrazumeva da se nametne ljudima različitih platežnih sposobnosti, pravedno raspodeljen poreski teret. Horizontalna pravičnost podrazumeva da ljude sa istom sposobnošću plaćanja treba tretirati isto. Ukoliko se sistem oporezivanja dohotka postavi tako da doprinosi većoj pravičnosti, onda će biti narušen princip efikasnosti i obrnuto. Neophodno je pronaći kompromisno rešenje u istovremenom uvažavanju oba principa.

U analizi osnovnih elemenata poreza na dohodak fizičkih lica, polazi se od izbora **poreskog obveznika**. U cilju zadovoljenja principa pravičnosti i ravnomernosti, neophodno je napraviti pravi izbor poreskog obveznika, tj. opredeliti se za pojedinca ili porodicu. Dilema u izboru poreskog obveznika svodi se na to da li je pravičnije oporezovati zajednički dohodak supružnika, članova porodice ili domaćinstva ili je pravičnije oporezovati svako lice individualno.

Opredeljenje za pojedinca ili porodicu nije ni malo lak zadatak za kreatore poreske politike. Međutim, na osnovu empirijskih podataka, može se zaključiti da sve veći broj zemalja bira individualno oporezivanje ili daje opciju izbora između ova dva načina oporezivanja.

Argumenti u korist individualnog oporezivanja su sledeći:

- za poreski tretman pojedinca relevantan je njegov dohodak određene visine koji je nastao kao rezultat njegove aktivnosti;
- način na koji će poreski obveznik raspolagati svojim dohotkom nije relevantan za utvrđivanje poreske obaveze;
- prilikom zajedničkog oporezivanja dohoci se sabiraju i zbog toga ulaze u višu tranšu za oporezivanje, što se slučaju individualnog oporezivanja izbegava;
- u slučaju zajedničkog oporezivanja poreska zahvatanja su veća i porodica je teže oporezovana;
- individualno oporezivanje nije manje pravičan sistem oporezivanja, ukoliko se u obzir uzmu lične i porodične okolnosti poreskog obveznika idr.

Argumenti u korist zajedničkog oporezivanja dohotka supružnika polaze od toga da se pojedinac i njegov dohodak ne mogu izolovano posmatrati, da zajednički dohodak predstavlja veću ekonomsku snagu za oporezivanje i da je zbog toga ovo pravičniji i izdašniji način oporezivanja.

Prilikom analize metoda za ublažavanje dejstva poreske progresijena zbirni dohodak mogu se izdvojiti tri metode: metoda deobe dohotka, metoda porodičnih kvota I metoda dvostruke poreske lestvice. Zaključak je da su sve tri metode adekvatne u ublažavanju dejstva poreske progresije koja se javlja kod primene metoda zajedničkog oporezivanja u čistom obliku. Međutim, zajedničko oporezivanje izaziva različite socio-ekonomske efekte, kao što su porez na brak, porez na neženje/neudate i neutralni efekat.

Na kraju, neophodno je naglasiti da se dilema javlja i kod oporezivanja društva lica, koja mogu da podležu i porezu na dohodak fizičkih lica i porezu na dohodak pravnih lica. Međutim, pošto se dohodak koji ostvaruje društvo lica pripisuje članovima tog društva, on podleže oporezivanju kao dohodak pojedinaca.

Jedan od ključnih elemenata pri oporezivanju dohotka je određivanje širine **poreske osnovice**. Tom prilikom treba uvažiti princip korisnosti i princip sposobnosti plaćanja. U tom smislu, dohodak se smatra dobrom poreskom osnovicom, jer je on pokazatelj ekonomske snage, koji nastaje kao posledica stvaranja prihoda iz različitih izvora. Oporezivi dohodak se utvrđuje kada se od bruto dohotka oduzmu izuzimanja i standardni i nestandardni odbici.

Dohodak fizičkih lica može se oporezovati korišćenjem jednog od tri sistema: analitičkog, sintetičkog i mešovitog. *Analitičko (cedularno) oporezivanje* podrazumeva takav sistem oporezivanja dohotka kod koga se svaki prihod koji ostvari fizičko lice posebno oporezuje progresivnim stopama. U tom slučaju ne govorimo o jednom već o većem broju poreza na pojedine vrste prihoda.

Sintetičko (globalno) oporezivanje dohodak posmatra kao celinu svih prihoda koje ostvaruje obveznik, bez obzira po kom osnovu su stečeni i oporezuje ih progresivnim poreskim stopama. Ovaj način oporezivanja je najsavršenija forma

oporezivanja dohotka. Empirijski podaci pokazuju da je u najvećem broju zemalja zastupljen ovaj način oporezivanja.

Pri sagledavanju faktora koji utiču na izbor adekvatnog sistema oporezivanja, prednost se daje sintetičkom oporezivanju dohotka iz više razloga:

- *tek sa primenom sintetičkog oporezivanja dohotka pravično se oporezuje ukupnost ekonomske snage poreskog obveznika, odnosno zbir njegovih neto prihoda korigovan određenim olakšicama i oslobođenjima;*
- *globalni porez na dohodak je subjektivan i sveobuhvatan (u pogledu ostvarenih prihoda) i zbog toga predstavlja instrument kojim se postiže ravnomernost u oporezivanju;*
- *ovaj sistem putem progresivnog oporezivanja ima sposobnost automatske stabilizacije. Pod dejstvom progresivnih poreza povećanje dohotka izaziva povećana fiskalna zahvatanja i smanjenje viška agregatne tražnje i obrnuto, čime se deluje stabilizaciono na privredu;*
- *sistem sintetičkog oporezivanja dohotka, uz primenu progresivnijih poreskih stopa je mnogo efikasniji u ostvarivanju dezinfatornih učinaka;*
- *vodi se neutralnija poreska politika, tj. isključen je diferencijalni tretman pojedinih prihoda čime se realizuje princip efikasnosti;*
- *sintetičko oporezivanje dohotka je sistem koji obezbeđuje mnogo veće poreske prihode od cedularnog oporezivanja. Globalni porez na dohodak je izdašniji od cedularnog poreza, pošto se kod njega oporezuje zbir neto prihoda koje poreski obveznik ostvaruje, dok se kod cedularnog vrši oporezivanje samo pojedinih vrsta prihoda;*
- *nedostaci sintetičkog oporezivanja nadohnađuju se uvođenjem pojedinih elemenata "cedularizacije" u pogledu poreskog tretmana pojedinih vrsta prihoda, kao što su prihodi od kapitala ili limitiranja poreske obaveze;*
- *visok nivo opremljenosti i obučenosti poreske administracije i kompjuterizacija njenog poslovanja predstavljaju preduslov za adekvatnu primenu sintetičkog načina oporezivanja, što se u savremenim uslovima privređivanja smatra prednošću ovog načina oporezivanja.*

Poresku osnovicu sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica čini zbir neto prihoda iz svih izvora koje fizičko lice ostvaruje u toku jedne godine. Dohodak za oporezivanje čine različiti prihodi koje poreski obveznik može ostvariti u novcu, naturi, transferna plaćanja i imputirani dohodak.

Novčani prihodi su najveća grupa prihoda koje poreski obveznik ostvaruje i obuhvataju: lična primanja, prihode od samostalnog rada, prihode od kapitala, kapitalne dobitke i ostale prihode.

Lična primanja su novčani prihodi koje zaposleni ostvaruje po osnovu radnog ili ugovornog odnosa sa poslodavcem. Pored prihoda izraženih u novcu, ovi prihodi obuhvataju i dodatna primanja izražena u naturi, tzv. *fringe benefits*. To su različiti oblici sporednih pogodnosti koje nudi poslodavac zaposlenom. Koristi od njih imaju i jedni i drugi. Zaposleni je motivisaniji za rad, a poslodavac ga na taj način vezuje za kompaniju. U finansijskoj literaturi se smatra da je ovu vrstu prihoda neophodno podvrgnuti oporezivanju i da ne postoji ni jedan razlog zbog koga bi oni bili izuzeti od oporezivanja.

Prihodi od samostalnog rada su prihodi koje fizičko lice ostvari na osnovu svog rada i angažovanja kapitala u različitim oblicima samostalnih delatnosti.

Prihodi od kapital su prihodi koje fizičko lice ostvaruje na osnovu ulaganja kapitala u određena sredstva ili profitabilne poduhvate, bez angažovanja ličnog rada. Ovi prihodi obuhvataju: kamate, dividende, druge oblike učešća u dobiti društva kapitala i zakupninu. Kod ove vrste prihoda, u teoriji i praksi, bilo je dilema oko njegovog poreskog tretmana. Ranije se smatralo da fundirane prihode treba oštrije oporezovati od nefundiranih, jer se oni ostvaruju bez radnog angažovanja poreskog obveznika. Međutim, kasnije su mnoga poreska zakonodavstva izjednačila ove dve vrste prihoda. Danas, privilegovani tretman imaju fundirani prihodi, u cilju stimulisanja štednje i investicija.

Takođe, u okviru ove grupe prihoda treba uključiti i “*imputiranu zakupninu*” koja predstavlja prihod od stanovanja u sopstvenom stanu. Poreski tretman “*imputirane zakupnine*” je, takođe, različit. Pojedine zemlje je uključuju u oporezivi dohodak, dok druge, “*imputiranu zakupninu*” ne smatraju delom dohotka, jer određivanje njene visine iziskuje dodatne troškove, čime se smanjuje efikasnost oporezivanja.

Sledeća kategorija prihoda su kapitalni dobitci koji nastaju uvođenjem vrednosti pojedinih prava iz sastava obveznikove imovine. U slučaju oporezivanja kapitalne dobiti postoji dilema kojim poreskim oblikom je treba oporezovati- porezom na dohodak fizičkih lica, porezom na imovinu ili posebnom vrstom poreza na kapitalne dobitke. Ovde se takođe javlja problem oporezivanja realizovanog vs. nerealizovanog kapitalnog dobitka, kratkoročnog vs. dugoročnog kapitalnog dobitka i poreskog tretmana kapitalnog gubitka.

Na kraju, kao deo dohotka mogu se izdvojiti i određena transferna primanja koja, takođe, podležu oporezivanju. U nekim zemljama ona imaju povlašćen poreski tretman ili su izuzeta od oporezivanja.

Prilikom analize poreskih elemenata poreza na dohodak fizičkih lica nailazimo na još jednu dilemu. Reč je o odabiru **poreske stope**. Teorijski posmatrano, zakonodavac se može odlučiti za proporcionalne, progresivne ili regresivne poreske stope. Empirijska istraživanja pokazuju da su stope poreza na dohodak fizičkih lica najčešće progresivne. U novije vreme, veliki broj zemalja uvodi proporcionalne poreske stope, tj. prelazi na flat oporezivanje. *Progresivne* poreske stope rastu sa porastom poreske osnovice. Međutim, njihov rast može biti ravnomeran, ubrzan i usporen u odnosu na kretanje poreske osnovice. *Proporcionalne* poreske stope su iste za svaki nivo oporezivog dohotka.

Argumenti u korist proporcionalnog oporezivanja su: veća objektivnost, manji otpor plaćanju poreza, povoljniji uticaj na radni napor, manji troškovi administracije i dr. S druge strane, empirijska istraživanja su pokazala da su u praksi, u većoj meri zastupljeni progresivniji porezi.

Progresivne poreske stope imaju brojne prednosti nad proporcionalnim i to:

- *obezbeđuju veća sredstva državnoj kasi, čime je omogućena adekvatnija politika preraspodele. Na taj način se ostvaruje smanjenje razlika u dohocima pojedinaca i utiče na povećanje ukupnog blagostanja privrede;*
- *omogućavaju vođenje aktivne fiskalne politike, koja podrazumeva upotrebu fiskalnih instrumenata i mera u cilju uticanja na alokaciju resursa, zapošljavanje, cene, izvoz, uvoz i druge kategorije;*
- *stabiliziraju deluju na privredu, tj. imaju anticiklična dejstvovanja privredna kretanja. Oni ublažavaju ciklične oscilacije i deluju u pravcu povećanja ili smanjenja agregatne tražnje. Progresivni porez na dohodak je tzv. automatski stabilizator;*

ija proporcionalni karakter. Progresivnim porezima se može delimično ili u potpunosti pokriti regresivni efekat indirektnih poreza;

- *nisu u administrativnom pogledu suviše komplikovani za obradu. Naročito, u uslovima elektronske obrade podataka obračunavanje ovih poreza ne predstavlja poteškoću za poreske administratore.*
- *oni ne izazivaju otpor plaćanju poreza zbog visine poreskih stopa, s obzirom na to da visina efektivnih, a ne zakonskih poreskih stopa utiče na poreske obveznike da izbegavaju porez itd.*

Ipak, teorija je pokazala da progresivniji porezi izazivaju veći čist gubitak. U cilju smanjenja neefikasnosti poreza na dohodak mnoge države uvode flat poreze. Ovi porezi imaju istu poresku stopu za svaki nivo dohotka. Poreska osnovica se izračunava bez odbitaka od ukupnog dohotka, osim egzistencijalnog minimuma i strogo definisanih troškova poslovanja. Oni su jednostavniji za administriranje i smanjuju dodatno poresko opterećenje.

Međutim, sintetički porez na dohodak je najčešće progresivan, u cilju realizacije principa pravičnosti, neophodna je primena određenih *poreskih olakšica i oslobođenja*. Najznačajnije su dve vrste odbitaka: standardni i nestandardni odbici. Na standardne odbitke imaju pravo svi poreski obveznici koji koji ispunjavaju zakonom propisane uslove., dok je kod nestandardnih odbitaka, iznos odbitka određen stvarnim troškovima koje je poreski obveznik imao u periodu obračuna poreza.

Jedan od standardnih odbitaka je egzistencijalni minimum čija visina bi trebalo da odgovara iznosu neophodnih troškova života. Na taj način vrši se personalizacija poreza. Egzistencijalni minimum čini donju granicu fiskalnog opterećenja, tj. služi za održavanje životnog standarda poreskog obveznika i njegove porodice.

Prilikom oporezivanja dohotka fizičkih lica moguća je primena različitih *poreskih podsticaja*, kojima se obezbeđuje vođenje aktivne fiskalne politike. Poreski podsticaji mogu biti usmereni u pravcu stimulisanja ekonomskog rasta, u anticiklične svrhe, u preraspodeli nacionalnog dohotka, alokaciji resursa idr.

Standardni i nestandardni odbici i poreski podsticaji predstavljaju poreske rashode. Odobravanje, poreskom obvezniku, poreskog rashoda koji se oduzima od osnovice za oporezivanje ima isti efekat kao i davanje direktne subvencije tom poreskom obvezniku. Ove mere se još nazivaju “skrivenim subvencijama”.

S druge strane, postoje i oni koji ostvaruju dohodak manji od nivoa egzistencijalnog minimuma. Neophodno je da njima država nadomesti deo dohotka koji im je neophodan za egzistenciju. U tom slučaju radi se o *negativnom oporezivanju*, jer država, kod ovih obveznika, umesto da oporezuje dohodak ona daje subvencije. U slučaju negativnog oporezivanja, fiskalna politika je u službi socijalne politike. Pojedini ekonomisti predlažu određivanje kritičnog nivoa dohotka za svaku porodicu ponaosob, uz uvažavanje svih relevantnih okolnosti. Drugi smatraju da bi se pravičnost u oporezivanju ostvarila uvođenjem negativnih poreskih stopa. Negativni porezi predstavljaju, zapravo, različite vrste socijalne pomoći, kao i subvencije i premije. Na ovaj način se u sistemu oporezivanja dohotka nastoji da poveća pravičnost u oporezivanju.

Istorijski razvoj **poreza na dohodak fizičkih lica u Srbiji**, u prvom delu razvojnog ciklusa, prošao je sve one faze koje su pratile razvoj ovog poreskog oblika i u drugim zemljama savremenog sveta. Međutim, sa uvođenjem društvene svojine i planskog upravljanja privredom, razvoj ovog poreskog oblika je krenuo krivim putem. Poreski sistem se, u to vreme, sastojao iz devet posebnih poreskih sistema (šest republičkih, dva pokrajinska i jedan federalni) sa izraženom decentralizacijom. On je bio isključivo fiskalnog karaktera, a poreska politika rezultat dogovora između republika. U strukturi poreskih prihoda preovladavali su posredni porezi, koji su činili 80% ukupnih javnih prihoda, dok se putem neposrednih poreza obezbeđivalo samo 20% ukupnih sredstava, zbog čega je poreski sistem imao regresivne efekte na privredu. Porez na dohodak je bio analitički (cedularan) porez, koji je teretio samo određene vrste prihoda proporcionalnim stopama.

Značajan korak u približavanju sistema oporezivanja dohotka fizičkih lica sistemima razvijenih tržišnih privreda bila je reforma iz 1992. godine. U okviru ove poreske reforme, Zakonom o porezu na dohodak građana uvedeno je sintetičko oporezivanje dohotka. On je na potpuno nov način regulisao oporezivanje dohotka fizičkih lica. Poreska osnovica je definisana kao zbir neto prihoda iz svih izvora. Predmet oporezivanja nisu pojedinačno ostvareni prihodi, već njihov zbir u toku jedne kalendarske godine. Porez na dohodak fizičkih lica, u periodu od 1992. do 1998. godine imao je karakteristike i sintetičkog i analitičkog poreza. Međutim, postojao je nesklad između zakonskog uređenja poreskih oblika i njegove primene u praksi. Najveće odstupanje ogledalo se u tome što nije vršena naplata godišnjeg poreza, čime se porez na dohodak fizičkih lica svodio na niz cedularnih poreza po proporcionalnim stopama.

Razlozi za neuspeh uvođenja sintetičkog poreza na dohodak u periodu 1992-1998. godine bili su:

- *privreda se nalazila u stanju hiperinflacije i političke krize, a za primenu ovog načina oporezivanja neophodno je bilo postojanje visokog nivoa stabilnosti cena i privrede;*
- *nivo nacionalnog dohotka je bio nizak, tj. u državi je vladala privredna nerazvijenost,;*
- *u privredi nisu bili zastupljeni tržišni uslovi privređivanja,*
- *država nije imala jaku poresku administraciju, što predstavlja preduslov za uvođenje ovog poreskog oblika;*
- *u privredi je vladao visok nivo "sive ekonomije" idr.*

Poreska vlast nije izabrala adekvatan trenutak za sprovođenje poreske reforme, jer je osim privredne nerazvijenosti u zemlji postojala politička kriza i hiperinflacija. Zakonom o porezu na dohodak građana iz 1998. godine zvanično je ukinuto sintetičko oporezivanje i ponovo je u upotrebi kombinovan (mešovit) model oporezivanja. Neophodno je bilo sačekati da se u privredi stvore uslovi za uvođenje sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica.

Mešovit sistem, koji je u sistemu oporezivanja dohotka fizičkih lica u Srbiji trenutno aktuelan, podrazumeva *akontaciono, cedularno oporezivanje pojedinih vrsta prihoda i korektivno godišnje oporezivanje ukupnog dohotka*, ako je njegov iznos veći od zakonom propisanog.

Prihodi koji podležu oporezivanju su: zarade, prihodi od poljoprivrede i šumarstva, prihodi od samostalne delatnosti, prihodi od autorskih prava i prava

industrijske svojine, prihodi od kapitala, prihodi od nepokretnosti, kapitalni dobiti i ostali prihodi.

Svaka od nabrojanih vrsta prihoda se oporezuje posebnim porezom, proporcionalnim poreskim stopama, koje iznose 10% za prihode od samostalne delatnosti, 12% za prihode od zarada, 14% za prihode od poljoprivrede i šumarstva i 20% za sve ostale vrste prihoda. Poreske olakšice i oslobođenja se posebno sagledavaju kod svake vrste prihoda. Posebno, treba naglasiti da se oporezivanje prihoda od samostalne delatnosti jednim delom uređuje na način kako je uređeno oporezivanje dohotka pravnih lica, osim kod obveznika koji nisu u stanju da vode poslovne knjige, kod kojih se primenjuje paušalno oporezivanje. Osim toga, zakon propisuje i određene standardne i nestandardne odbitke. Standardni odbici su propisani zakonom i tiču se odbitaka koji se odnose na: egzistencijalni minimum, oslobođenja za izdržavane članove porodice i starosno oslobođenje. Nestandardni odbici su poreski odbici koji odgovaraju rashodima koje je poreski obveznik stvarno imao. Neki od njih se ne ograničavaju, a neki se ograničavaju u odnosu na stvarni iznos.

U pogledu izuzimanja i poreskih podsticaja Zakon o porezu na dohodak građana u Srbiji je usaglašen sa zakonodavstvima država razvijenog sveta. Izuzetak čine penzije i invalidnine koje naš zakon izuzima iz oporezivanja, dok se u najvećem broju država Evropske unije ova transferna davanja uključuju u dohodak koji podleže oporezivanju. Novina u izuzimanju penzija i invalidnina iz oporezivanja je što se od januara 2007. godine izuzimaju samo do iznosa obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja, dok dobrovoljno i dopunsko osiguranje ulazi u osnovicu za oporezivanje.

Poreski obveznik je pojedinac koji ostvaruje pojedine vrste prihoda.

Godišnji porez na dohodak nema ulogu sintetizovanja prihoda iz različitih izvora, što je bila namera prilikom njegovog uvođenja, već predstavlja korektivni porez koji plaćaju poreski obveznici koji ostvaruju ukupan dohodak iznad trostrukog iznosa prosečne godišnje zarade, odnosno petostrukog, ako su u pitanju nerezidenti. Na taj način godišnji porez na dohodak fizičkih lica je izgubio svoju ulogu koju je imao prilikom sintetičkog oporezivanja, gde su akontacioni porezi trebali da mu budu dopuna, a ne on njima kako je kasnije određeno.

Može se zaključiti da se sistem oporezivanja dohotka fizičkih lica u Srbiji karakteriše sledećim osobinama:

- *u primeni je mešoviti sistem oporezivanja, dok je većina zemalja u svetu uvela sintetičko oporezivanje dohotka fizičkih lica;*
- *svaka vrsta prihoda se posebno oporezuje;*
- *u primeni su proporcionalne poreske stope, iako je ovaj poreski oblik, po pravilu progresivan;*
- *poreski obveznik je pojedinac koji ostvaruje određene vrste prihoda, po čemu je naš sistem oporezivanja dohotka fizičkih lica usklađen sa većinom sistema u svetu;*
- *u primeni su različiti standardni i nestandardni odbici, kao i u poreskim sistemima drugih država;*
- *penzije i invalidnine su izuzete od oporezivanja, što nije slučaj u ostalim zakonodavstvima;*

- *godišnji porez na dohodak predstavlja korektivni element, koji plaćaju samo oni poreski obveznici čiji nivo dohotka prelazi zakonom propisani minimum idr.*

Postoje mišljenja da ne treba menjati postojeći sistem oporezivanja dohotka fizičkih lica u našoj zemlji, već da ga treba samo dopuniti. Argumentacija koja se navodi u prilog ovom stavu je ta što u sistemima sintetičkog oporezivanja dohotka fizičkih lica savremenih država, ima sve više cedularizacije. To je naročito izraženo kod oporezivanja pojedinih vrsta prihoda, kao što su prihodi od kapitalnih dobitaka.

Međutim, mnogo je veći broj onih koji smatraju da postoji *neminovnost uvođenja sintetičkog načina oporezivanja dohotka fizičkih lica u poreski sistem Srbije.*

Ono što se javlja kao *problem* za uvođenje ovog načina oporezivanja su:

- ograničenja u poreskoj administraciji i
- nedovoljna informaciona podrška.

Što se tiče *poreske administracije*, treba naglasiti da je ona veoma bitan segment svakog poreskog sistema. Dobro organizovana i sposobna poreska administracija je preduslov za vođenje adekvatne poreske politike. Ona je, zapravo, pokazatelj uspešnosti državne aktivnosti.

Postoji shvatanje da je svaka poreska administracija nedovoljno efikasna i da treba težiti povećanju njene efikasnosti. Kao glavni *izvori neefikasnosti* javnog sektora javljaju se: organizacioni problemi, birokratsko ponašanje i stroge procedure u donošenju odluka. S obzirom na postojanje ovih problema neophodno je pristupiti procesu *reforme* poreske administracije, u cilju povećanja efikasnosti u radu, poboljšanja kvaliteta usluga i blagovremenosti pružanja informacija za donošenje odluka. Nije cilj samo smanjiti administrativne troškove, već i eliminisati uticaj interesnih grupa i korupcije na zaposlene u poreskoj administraciji.

Ključni razlozi za pristupanje poreskoj reformi su razvoj novih tehnologija i njihova primena, česte i brze promene poreskih propisa, loša komunikacija poreske administracije sa poreskim obveznicima, redovna pojava budžetskog deficita, smanjenje korupcije u redovima poreskih službenika idr.

Na taj način biće povećana efikasnost, ekonomičnost i kvalitet usluga koje pruža poreska administracija. Ovo su, zapravo, pokazatelji uspešnosti rada poreske administracije.

Najnovije *tendencije* u radu poreske administracije su: povećanje samostalnosti u radu poreske administracije, privatizacija pojedinih funkcija, tj uvođenje tzv. delimičnog zakupa, izrada adekvatne strategije sa prioritetima, povećanje poreske kulture, stalna edukacija kadrova i stvaranje kvalitetne informacione podrške u radu.

Polazeći od iskustva razvijenih zemalja tržišne privrede koje imaju stručnu i efikasnu poresku administraciju, u našoj zemlji se, još sa fiskalnom reformom s početka devedesetih pristupilo reformi poreske administracije. Formirana je jedinstvena, republička poreska administracija, u vidu Uprave za poslove javnih prihoda. Međutim, ova Uprava je otežano funkcionisala zbog nepostojanja informacionog sistema automatske obrade podataka. U to vreme je donešen velki broj poreskih zakona, što je još više otežavalo rad Uprave i rezultiralo smanjenjem obima javnih prihoda.

U reformama koje slede, nije došlo do značajnijih promena u odnosu na osnovni koncept organizacije poreske administracije, već se samo težilo povećanju nivoa njene efikasnosti.

Međutim, fiskalnom reformom iz 2001.godine kao jedan od osnovnih ciljeva istaknuta je reorganizacija poreske administracije u skladu sa poreskim administracijama zemalja razvijene tržišne privrede. Sedam godina kasnije može se konstatovati da je Poreska uprava Srbije doživjela brojne izmene u organizacionom smislu, čime je učinjen napor u pravcu njenog uvođenja u red poreskih uprava savremenih država.

U skladu sa tim, učinjeni su naponi i na polju kreiranja adekvatnog *informacionog sistema*. Savremeno administriranje javnih prihoda moguće je samo uz postojanje odgovarajućeg informacionog sistema javnih prihoda koji sadrži baze podataka o svim poreskom obveznicima, sa svim relevantnim činjenicama za utvrđivanje javnih prihoda, uz istovremeno zadovoljenje tehničkih zahteva za brзом obradom podataka.

Automatska obrada podataka doprinosi poboljšanju efikasnosti rada poreskih organa, smanjenju administrativnih troškova i efikasnoj kontroli ispunjavanja poreskih obaveza. Ona omogućava formiranje baze podataka poreskih obveznika. Baza podataka se formira tako što se podaci o svakom poreskom obvezniku, nakon registracije, unose u određeni registar poreskih obveznika. Na taj način se vrši postupak identifikacije poreskog obveznika za potrebe poreskog postupka. Poreski informacioni sistem koristi metod jedinstvene identifikacije i povezivanja svih podataka o poreskom obvezniku. U cilju identifikacije poreskih obveznika poreska administracija dodeljuje fizičkim i pravnim licima i stalnim poslovnim jedinicama nerezidentnog pravnog lica poreski identifikacioni broj, koji predstavlja jedinstveni i jedini broj fizičkog, odnosno pravnog lica. Na taj način se formira centralna baza podataka, kao jedinstvena baza u kojoj se nalaze podaci o poreskim obveznicima, njihovim poreskim obavezama i poreskim identifikacionim brojevima. Kreiranje centralne baze podataka olakšava proces kontrole poreskog postupka.

U Poreskoj upravi Srbije postoji poseban Sektor za računarsku podršku, u kome se nalazi centralni server, koji sadrži bazu podataka svih poreskih obveznika. Baza podataka pravnih lica je kompletirana i postoji visoka ažurnost podataka, dok baza podataka fizičkih lica nije još uvek potpuno sređena i ažurnost podataka u njoj je veoma mala. *Za potrebe uvođenja sintetičkog poreza na dohodak fizičkih lica neophodno je kompletirati bazu podataka fizičkih lica, jer je adekvatan informacioni sistem osnova za primenu ovakvog načina oporezivanja dohotka.*

Najveći broj zemalja sveta koristi sintetičko oporezivanje dohotka. Međutim, savremeni trendovi pokazuju da su mnoge od njih, u svoje poreske sisteme, uvele određene cedularne elemente. Tačnije, većina "starih" članica EU karakteriše se primenom globalnog sistema sa naglašenim progresivnim poreskim stopama i brojnim poreskim olakšicama i oslobođenjima. Ipak, u većini ovih zemalja poreski obveznici koji ostvaruju samo prihode od zarade nisu dužni da podnose poreske prijave za godišnji porez na dohodak. Nasuprot njima, "nove" zemlje članice EU uglavnom imaju jednostavnije sisteme sa manje progresivnim poreskim stopama. Nordijske zemlje koriste dualni sistem oporezivanja dohotka, koji posebno oporezuje prihode od rada, a posebno prihode od kapitala. Dok zemlje poput Slovačke, Rusije, Estonije ili Češke su uvele flat oporezivanje, tj. sisteme jedinstvene poreske stope.

Na kraju, može se zaključiti da je Srbija, u velikoj meri, spremna za uvođenje i primenu sintetičkog načina oporezivanja.

Na ovaj zaključak upućuju sledeći pokazatelji:

- u privredi postoji zadovoljavajući nivo stabilnosti cena,

- *privreda funkcioniše na principima tržišnih uslova privređivanja,*
- *nivo "sive ekonomije" je, sa uvođenjem PDV-a, smanjen,*
- *povećana je stručnost i efikasnost rada poreske administracije,*
- *postoji adekvatna informaciona podrška za primenu sintetičkog načina oporezivanja dohotka,*
- *mešovit sistem oporezivanja dohotka fizičkih lica nije dovoljno pravičan, s obzirom na to da se oporezivanjem svake vrste prihoda posebno nema uvid u ukupnost ekonomske snage poreskog obveznika,*
- *proporcionalnim oporezivanjem, kakvo je zastupljeno u našoj zemlji, nemoguće je stabilizaciono delovati na privredu, što je jedna od osnovnih prednosti progresivnog oporezivanja,*
- *godišnji porez na dohodak služi samo kao korektivan element, čime je izgubio svoju osnovnu funkciju sintetizovanja prihoda, za potrebe oporezivanja, iz svih izvora koje ostvaruju poreski obveznici,*
- *postoji potreba za harmonizacijom našeg poreskog sistema sa poreskim sistemima zemalja EU i zemalja iz okruženja.*

VI LITERATURA

- Adamache Killard, Sloan Frank, **Fringe Benefits: To Tax or Not to Tax?**, National Tax Journal, Vol. 38, 1/1985.
- Alan J. Averbach, Martin Feldstein, **Handbook of public economics**, Elsevier science publishers, New York, 1985

- Aleksić Danilo, **Finansije i finansijsko pravo**, Informator, Zagreb, 1982.
- Alberto Alesina, Silvia Ardagna, Roberto Perotti, Fabio Schiantarelli, **Fiscal Policy, Profits and Investment**, The American Economics Review, june 2002.
- A. H. Daniels, Issues in International Partnership Taxation, Kluwer, Deventer, 1991.
- Aggarwal Pawan, **Do rates schedules affect the sensitivity of personal income tax? Evidence from developing country**, Public finance, No. 1/1991.
- Anna Ivanova, Michael Keen, Aleksander Klemm, **Russia's "flat tax"**, Institut for Fiscal Studies and University College, London, 2006.
- Babanassis Stergios, **Long-Term Economic Development Trends in South-Eastern Europe**, South Eastern Europe Journal of Economics, 2003.
- Bird Richard, **Expenditure, Administration and Tax Reform in Developing Countries**, Bulletin for International Fiscal Documentation, June 1990.
- Bruce Neil. **Public Finance**, Addison Wesley Longman, Washington, 2001.
- Bronchi Chiara, Kam de Flip, **The income Taxes People Really Pay**, The OECD Observer, April 2, 1999.
- Bialobrzeski J., **Reform of Personal Income Taxation in Poland**, Economies in Transition: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Countries, OECD, 1991.
- Boskin Michael, **Factor Supply and Relationships Among the Choice of Tax Base, Tax Rates and the Unit of Account in Design of an Optimal Tax System**, The Brookings Institution, Washington, 1980.
- Boris I. Bittker, Lawrence Lokken, **Federal Taxation of Income, Estates and Gifts**, 2000.
- Brazer Harvey, **Income Tax Treatment of the Family**, The Brookings Institution, Washington, 1980
- Brunner Johann, **Theory of Equitable Taxation**, Springer-Verlag Berlin, Heidelberg, 1989.
- Brummerhoff Dieter, **Javne financije**, MATE, Zagreb, 2000.
- Clark Steven, Kam de Flip, **Who Pays the Highest Income Tax?**, The Oecd Observer, August 1, 1999.
- Clotfelter Charles, **Equity, Efficiency and the Tax Treatment of In-Kind Compensation**, National Tax Journal, Vol. 32, 1/1979.
- Cnossen Sijbren, Messere Ken, **Income Tax Reform in OECD Member Countries**, Bulletin for International Bureau of Fiscal Documentation, Vol. 44, 10/1990.
- Cnossen Sijbren, Messere Ken, **Personal Income Tax Reforms in OECD Member Countries**, Nord Holland, 1990.
- Collard David, **Social Dividend and Negative Income Tax**, London, 1980.
- Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables, **Dix ans de politique fiscale**, Club Fiscal, Paris, 2003.
- Christopher Bliss, Taxation, **Cost-Benefit Analysis and Effective Protection**, The Theory of Taxation for Developing countries, Oxford University Press, Washington, 1987.
- Crotty John, **Performance Standards in Tax Policy and Administration**, IMF, Fiscal Affairs Department, Amsterdam, 2001.

- Daniel Mungall, Leo Scott, **The Restatement of Suretyship and Guaranty: A Translation for the Practitioner**, 2005
- Dagober L. Brito, **Randomization in Optimal Tax Schedules**, Journal of Public Economics, br2, 1995
- Dieter Brummerhoff, **Javne financije**, Mate, Zagreb, 2000.
- Dvorin L., **The Taxation of Low-Income Families: The US Experiences**, Economies in Transition: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, 1991.
- Due John, **Indirect Taxation in Developing Economics**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1988.
- Deaton Angus, **Econometric Issues for Tax Design in Developing Countries**, The Theory of Taxation for Developing countries, Oxford University Press, Washington, 1987.
- Đurović-Todorović Jadranka, Jovanović Miodrag, Krstić Borko, **Monetarni i fiskalni menadžment**, Ekonomski fakultet, Niš, 2006.god.
- Edwin Robert, Anderson Seligman, **The Income Tax Study of the History**, Theory and Practice of Income, 2004.
- **Focus in transition**, I/2003, Oesterreichische Nationalbank, Viena, 2003.
- Forest J.D., **A Friendly Critique of the Flat Tax**, Policy Review, Number 73, 1995.
- **Fundamental Reform of Personal Income Tax**: OECD Tax Policy Studies, 2006.
- Gagić Brankica, **Poreska reforma 2001**, Poslovna politika, Zemun, jun 2001.god.
- Gillis Malcolm, **Tax reform in developing countries**, Duke University Press, Washington, 1989.
- Goode Richard, **Key Issues in the Reform of Personal Income Taxation**, Amsterdam, 1990.
- Goode Richard, **The Individual Income Tax**, The Brookings Institution, Washington, 1964.
- Gorčić Jovan, **Finansije i finansijsko pravo**, Proinkom, Beograd, 1994.
- Gorčić Jovan, Ilić Dragomir, **Priručnik o oporezivanju**, Proinkom-Beograd, Niš, 1996.god.
- Glenn P Jenkins, **Modernization of Tax Administrations**, Revenue Boards and Privatization as Instruments for Change, International Tax Program, Harvard, International Bulletin, IBFD, February 1994.
- Hansen Bent, **The Economic Theory of Fiscal Policy**, London, 1958.
- Harvey S. Rosen, **Public Finance**, McGraw-Hill International Edition, New York, 2005.
- Hettich Walter, **Reforms of Tax Base and horizontal Equity**, National Tax Journal, Vol. 36, 4/1983.
- Hrustić Hasiba, **Fiskalni federalizam u teoriji i praksi**, Finansije, br.11-12, 1999.

- Hrustić Hasiba, **Fiskalna reforma u Srbiji**, Poslovna politika, Zemun, februar 2001.god.
- Heady C., **The Conflict between Equity and Efficiency in Designing Personal Income Tax Systems**, *Economies in Transition: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies*, OECD, 1991
- Harvey S. Rosen, **Public Finance: Efficient and Equitable Taxation**, Seventh Edition, New York, 2005.
- Holcombe, Randak, **Public Sektor Economics**, Pearson, New Jersey, 2006.
- Hasiba Hrustić, **Nove tendencije u reformi poreske administracije**, Računovodstvena praksa, Računovodstvo, br.9, septembar 2002.
- Hasiba Hrustić, **Fiskalna reforma u Srbiji**, Finansije-časopis za teoriju i praksu iz oblasti finansija, br.1-2, Beograd, 2001.
- Hasiba Hrustić, **Funkcionisanje poreskog informacionog sistema**, Poslovna politika, Beograd, jul-avgust 2003.
- Ilić-Popov Gordana, **Aktivna fiskalna politika i sintetičko oporezivanje dohotka građana**, magistarski rad, Beograd, 1991.
- Ilić-Popov Gordana, **Pravično oporezivanje i efikasno oporezivanje**, Pravni život, br. 11-12, 1994.
- Ilić-Popov Gordana, **Reforma poreskog sistema**, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2003
- Ilić-Popov Gordana, **Leksikon javnih finansija**, Zavod za unapređenje rentabilnosti poslovanja, Beograd, 2003.
- **International Tax Glosary**, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1988.
- **Internal Revenue Code**, Section 1, Tax imposed, Statute, 2003.
- **Individual Taxes**, A World Sum,ary, Price Waterhous, 1990.
- Jovanović Miodrag, **Finansije u teoriji i praksi**, Prosveta, Niš, 1996. god.
- Jovanović Miodrag, Đurović-Todorović Jadranka, **Finansijska teorija i politika**, Ekonomski fakultet, Niš, 2003.
- Jelčić Barbara, **Finansije u teoriji i praksi**, SNL, Zagreb, 1988.
- Jelčić Barbara, **Oporezivanje ukupne ekonomske snage građana-Neke dileme pri izboru poreznog obveznika**, Financijska praksa, 5/1981.
- Jelčić Barbara, **Porezni obveznik i porezna politika**, LIBER, Zagreb, 1977.
- Jelčić Božidar, **Nauka o finansijama i finansijsko pravo**, Informator, Zagreb, 1988.
- Jurković Pero, **Designing a Tax System to Promote Struktural Change and the Move to a Market Economy**, *The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies*, OECD, 1991.
- Jurković Pero, **Javne financije**, Masmedija, Zagreb, 2002.
- Jeffrey Owens, **Poreska reforma- moguća opredeljenja**, Finansije, br.7-8, 1991. god.
- Jerry Hausman, **Taxes and Labor Supply**, Handbook of Public Economics, Vol. I, New York, 1985
- Katz Avery, Mankiw Gregory, **How Should Fringe Benefits Be Taxed ?**, National Tax Journal, Vol. 38, 1/1985.

- Keynes, John Maynard, **The General Theory of Employment, Interest and Money**, MacMillan and Co. London, 1942.
- Koenraad van der Heeden, **The Pay-As-You-Earn Tax on Wages- Options for Developing Countries and Countries in Transitions**, IMF Working Paper, 1994.
- **Komentar Zakona o porezu na dohodak građana**, D. Stojanović, Lj. Cvetić, M. Kijanović, N.Jevtić, R. Stanković, A.Petković i Z.Cincarević, Poreski propisi, Zaštita press, Beograd, 2001.
- Lister Ruth, **Taxation, Women and the Family**, London, 1980.
- Lovčević Jovan, **Institucije javnih finansija**, NU Službeni list, Beograd, 1975.
- Lutz Hendricks, **Taxation and long-run growth**, Journal of monetary economics, Elsevier Science, no. 2, 1999. god.
- Miller R.L, Benjamin D, North D, **The Economics of Public Issues**, Pearson, Boston, 2005.
- Matejić Miodrag, **Finansije**, Beograd, 1978.
- Malcolm Gillis, **Tax reform in developing countries**, Duke University Press, Washington, 1989
- McInture Michael, Oldman Oliver, **Treatment of the Family**, The Brookings Institution, Washington, D.C, 1977.
- Mlinarić Vladimir, **Porez iz ukupnog prihoda građana**, Financijska praksa, 8-9/1978.
- Michael Keen, Yitae Kim, Ricardo Varsano, **The “Flat Tax(es)”’: Principles and Evidence**, IMF Working Papers, IMF, 2006.
- Messer Ken, **Tax Policy in OECD Countries**, IBFD, Amsterdam, 1993.
- Musgrave Richard, **Horizontal Equity, Once More**, National Tax Journal, 3/1990.
- Musgrave Richard, **Tax Policy for the Transition**, The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, 1991.
- Musgrave Richard, Musgrave Peggy, **Public Finance in Theory and Practice**, McGraw-Hill, Tokio, 1980.
- Musgrave Richard, **Teorija javnih finansija**, Naučna knjiga, Beograd, 1973.
- **Model Tax Convention on Income and on Capital**, OECD, 2000.
- Newbery David, Stern Nicholas, **Theory of taxation for developing countries**, Oxford University Press, Washington, 1987.
- Newbery David, Stern Nicholas, **Dynamic Issues**, The Theory of Taxation for Developing countries, Oxford University Press, Washington, 1987.
- Neil Bruce, **Public Finance and American Economy**, Wesley Addison, Washington, 2001
- Owens Jeffery, **Poreska reforma-moguća opredeljenja**, Finansije, 7-8/1991.
- Owens Jeffery, **The Taxation of Fringe Benefits**, Intertax, Kluwer, 3/1988.
- Popović Dejan, Ilić-Popov Gordana, **Ekonomija oporezivanja i poresko pravo**, Pravni fakultet, Beograd, 1996.
- Popović Dejan, **Nauka o porezima i poresko pravo**, Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, 1997. god.
- Popović Dejan, **Oporezivanje dohotka građana- cedularni ili sintetički pristup**, Finansije, 1-2/1992.

- Popović Dejan, **Obveznik poreza na dohodak fizičkih lica- pojedinac ili porodica**, Financijska praksa, 12/1987.
- Popović Dejan, Ilić-Popov Gordana, **Princip pravičnosti kod izbora obveznika poreza na dohodak fizičkih lica**, Pravni život, 11-12/1994.
- **Personal Income Taxes in OECD Countries**, by Fiscal Affairs Secretariat, OECD, 1990.
- Pero Petrović, **Oporezivanje dohotka od kapitala: Evropska unija i zemlje u tranziciji**, Finansije, br. 1-6/2006, Beograd, 2006.
- **Privredni savetnik**, Registar propisa, broj 2, Beograd, 2001. god.
- **Primena zakona o porezu na dohodak građana**, Đurađ Novaković. Mirko Kulić, Poreski propisui u 1996, Savez RR Srbije, Beograd, 1996.
- Raičević Božidar, **Javne finansije**, Ekonomski fakultet, Beograd, 2005.
- Raičević Božidar, **Fiskalni sistem Jugoslavije i osnovni pravci njegove reforme**, Pravni fakultet, Beograd, 1990.
- Raičević Božidar, **Fiskalna administracija**, Financijska praksa, 11-12/1990.
- Roy G. Blakey, **The Federal Income Tax**, Kluwer, New York, 2006.
- **Revenue Statistic of OECD Member Countries**, OECD, 2006.
- Ristić @arko, **Fiskalni menadžment**, Čigoja, Beograd, 1996.
- R. Lebaube, L. Vehorn, **Assisting Taxpayer in Meeting Their Obligations The Low**, IMF, Washington, 2001.
- Samuelson Paul, **Ekonomija**, Savremena administracija, Beograd, 1969.
- Simbyakula Robert, **Tax Treatment of the Family**, Bulletin for International Bureau of Fiscal Documentation, Vol. 44, 10/1990.
- Stiglitz Joseph E., **Ekonomija javnog sektora**, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004.
- Stern Nicholas, **The Theori of Optimal Commodity and Income Taxation**, The Theory of Taxation for Developing countries, Oxford University Press, Washington, 1987.
- Stern Nicholas, **Aspects of General Theory of Tax Reform**, The Theory of Taxation for Developing countries, Oxford University Press, Washington, 1987.
- **Službeni glasnik RS broj 24/2001**,
- **Službeni glasnik RS broj 80/2002**.
- **The Role of Tax Reform in Central and Eastern European economies**, Organisation for economic co-operation and development, OECD, Paris, 1991
- **Tax Harmonization in European Community**, George Kopits, International monetary fund, Washington, july, 1992.
- Tanzi Vito, **Tax Reform in Econimies in Tranzition**, The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, 1991.
- **Tax Reform in OECD Countries**, The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, 1991.
- Taxpayer Identification Numbers- presentation, **Tax Policy and Administration**, IMF, The Joint Vienna Institute, january-february 2002.
- **The Taxation of Fringe Benefits**, OECD, 1988.

- **The Turbo Tax Handbook: The Complete Guide to Tax Breaks**, Tax Professional of Weiser LLP, Intuit, 2006
- Turner Robert, **Fringe Benefits**, National Tax Journal, 3/1989.
- Vukajlović Dragoljub, **Povratak poreza na ukupan prihod građana**, Finansije, 3-6/1999.
- Williams D, **Tax Systems in Central and Eastern European Economies and Recenent Reform Initiatives**, The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, 1991.
- www.google.com
- www.krstarica.com/European Union/taxation/income tax
- www.worldwide-tax.com
- www.poreskauprava.co.yu
- www.OECD.org
- www.taxadministration.com
- Zecchini Salvatore, **The role of tax reform in Central and Eastern European economies**, Organisation for economic co-operation and developement, Paris, 1991.
- Zodrow George, **The Choice between Income and Consumption: Efficiency and Horizontal Equoty Aspects**, Nord-Holand, 1990.
- Zakon o porezu na dohodak građana, **Službeni glasnik RS**, br. 24/01, 80/02,135/04,65/06.



Универзитет у Нишу
Универзитетска библиотека

University of Niš
University Library

Овај текст је део Дигиталног репозиторијума, јавно је доступан, и може се слободно користити за личне потребе, у образовне и научне сврхе. Ако користите текст, наведите извор.

Комерцијална употреба текста није дозвољена.

This text is a part of the Digital repository of public domain. Permission is granted for personal, educational and scientific use. If you do use the document, indicate the source.

No permission is granted for commercial use.

